

УДК 351.84

Н. Г. ДІДЕНКО

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В РЕАЛІЗАЦІЇ СУЧАСНИХ СОЦІАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ В УКРАЇНІ

Проаналізовано шляхи вдосконалення механізмів державного управління в реалізації сучасних соціальних стратегій в Україні.

The article analyzes ways to improve governance arrangements in the implementation of modern social policies in Ukraine.

Ключові слова: механізми державного управління, соціальні стратегії, політика доходів громадян, політика зайнятості, надання соціальних послуг.

Світова криза посилила увагу до необхідності соціальних стратегій, здатних змінити існуючий соціальний механізм відповідно до нових економічних обставин. Очікувані результати цих змін тісно пов'язані з якістю державного управління, спроможністю державної влади позбавитися від вад постсоціалістичної держави, яка, на думку Дж. Стігліца та Д. Еллерман, знову і знову порушує соціальний контракт і не в змозі виконувати свої обіцянки, перетворюється на інструмент для особистої вигоди за рахунок більшої частини населення. При цьому лише невелика частка стає фантастично багатими, а більшість населення скочується в безодню злиденності, і цинізм у відносинах між державою і законом стає ще більшим [5].

На прикладі України це дає підстави вважати, що у сфері соціальної політики потрібні багатовекторні та багатопланові зміни, направлені на формування нової моделі, до якої залучаються, крім держави, інститути громадянського суспільства, передбачається диверсифікація джерел фінансування соціальних програм, подолання соціальної нерівності та диспропорцій рівня життя різних верств населення, вдосконалення механізмів державного управління без зайвого популізму і соціальної демагогії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про активну наукову дискусію щодо вдосконалення державного управління як “good governance”, “делегованого” управління” та ін., що передбачає реструктуризацію управління, делегування владних повноважень представникам інших суспільних секторів, розширення зв'язків із громадськістю.

Метою статті є аналіз шляхів удосконалення механізмів державного управління в реалізації сучасних соціальних стратегій в Україні.

Як свідчить практика сьогодні, соціальні потреби громадян стають більш прагматичними та зорієнтованими на підвищення мотиваційного потенціалу, мобільності, трудової активності. Як показують результати соціологічних опитувань, більша частина громадян України налаштована на те, щоб забезпечувати своє існування не за допомогою соціальних виплат, а за рахунок власної праці. На питання: що є пріоритетним у ситуації обмеженості бюджетних коштів в Україні:

підтримка державою малозабезпечених і непрацевдатних громадян шляхом збільшення соціальних виплат, субсидій чи підтримка державою працевдатних громадян шляхом підвищення зарплати, створення нових робочих місць, сприяння малому і середньому бізнесу, у грудні 2003 р. 64 % опитаних обрали перший варіант, 33 % – другий; у жовтні 2004 р. співвідношення складало 48 і 33 %; у грудні 2005 р. – 33 і 64 % [8; 3]. Таким чином, основні соціальні інтереси громадян зосереджуються навколо доходів, зайнятості, доступу до якісних соціальних послуг, що, відповідно, висуває на перший план такі соціальні стратегії, як політика доходів і ціни робочої сили; зайнятості та подолання безробіття; надання соціальних послуг.

При цьому слід брати до уваги, що соціальна політика в сучасному її розумінні – це не лише соціальний захист, соціальне забезпечення, а й закладання підвалин соціального розвитку, досягнення визначених соціальних стандартів, тому збереження обсягів соціальних видатків та їх поступове збільшення є загальносвітовою тенденцією, і за останні два десятиліття в більшості країн ЄС, а також у США та Японії, частка витрат на соціальні потреби у ВВП зросла або не мала значних зрушень у напрямі зменшення.

Вважаємо найбільш актуальною соціальною стратегією в Україні політику доходів громадян та ціни робочої сили. Існуюча в Україні система отримання доходів визнається як вкрай корумпованою, економічно необґрунтованою і політично заангажованою. Прикладом цього є економічна недоцільність діючої системи оподаткування громадян, яка практично не працює ні на модель “рівних життєвих шансів”, про що свідчить відсутність активної підприємницької діяльності в Україні, ні на модель “українського соціалізму”, яка дозволяла б суттєво перерозподіляти доходи між громадянами.

Що стосується ціни робочої сили, яка не регулюється в Україні відповідно до міжнародних або європейських стандартів, це дає можливість отримувати тіньові доходи, зарплату в конвертах, бути цілком залежними від “милості” роботодавців, які не укладають з колективом або окремим працівником ні колективного, ні індивідуального трудового договору.

Е. Лібанова, аналізуючи стан політики оплати праці в Україні, вважає, що причини криються в самій економіці країни, яка зорієнтована на модель дешевої робочої сили, адже:

- роботодавці не прагнуть до впровадження нових технологій, економії живої праці, що приводить до збереження у складі робітників значної кількості некваліфікованих працівників;

- наймані працівники не вмотивовані до ефективної трудової діяльності, отже, підприємствам, які розвиваються динамічно, не вистачає кваліфікованої робочої сили; найбільш активні і кваліфіковані фахівці виїжджають за кордон і працюють на економіку інших країн;

- в українській економіці існує значна кількість вакансій, на які немає попиту;
- значна частина населення потребує державної підтримки, що не виправдано збільшує обсяги соціальних трансфертів;

- відсутність розвинутої системи страхування обмежує інвестиційні можливості країни і не стимулює розвиток відповідних фінансових інструментів [2, 10].

По суті, ми звикли до “працюючих бідних”, які не спроможні створити потужний середній клас, а в умовах економічної кризи – до некомпенсованої заходами державного управління зі створення нових робочих місць з високою оплатою праці, втратили можливість подолати тенденцію бідності, що приводить до незворотних змін у матеріальній і духовній культурі, до люмпенізації частини населення.

Зміна ситуації вбачається в тому, щоб держава була здатна, перш за все, утримувати співвідношення між розміром зарплати та рівнем інфляції, підтримувати конкурентоздатність підприємств, приваблює національної економіки для іноземних інвесторів, створювати умови для підвищення рівня оплати праці згідно з європейськими та міжнародними стандартами.

Ефективність такої політики значною мірою залежить від того, наскільки державні рішення підтримують соціальні партнери на галузевому та виробничому рівні. В умовах нестабільної економіки, наявності значного “тіньового” сектора від активності держави в установленні прийнятних пропорцій у розмірах заробітної плати залежить можливість покращання життя громадян. Водночас, як один з найбільших роботодавців, держава має значний вплив на встановлення ціни робочої сили, тому низька вартість робочої сили в Україні, порівняно із західними країнами, свідчить, що реальна винагорода за труд і відстоювання інтересів працівника поступаються інтересам держави як роботодавця.

Що стосується політики заробітної плати, яка пов’язана з макроекономічними показниками, рівнем інфляції, загальною конкурентоздатністю економіки, це обумовлює необхідність вирішення на рівні державного управління таких питань, як недопущення дискримінації в рівній оплаті за рівноцінну роботу; захист заробітної плати і встановлення її мінімального розміру; визначення основних правових умов підвищення заробітної плати тощо (Конвенція МОП № 131 (1970), Рекомендація МОП № 135 (1970)). Для підвищення оплати праці необхідно також вирішити такі проблеми:

- зарплата має відповідати зростанню ВВП і збільшуватися у міру розвитку виробництва;
- необхідно забезпечити відкритий доступ до даних про тарифні ставки й оклади, надтарифні виплати по професійно-кваліфікаційних групах працівників;
- має діяти ефективний механізм забезпечення мінімальної зарплати і прожиткового мінімуму. Першочерговим заходом щодо посилення мотивації людей до зайнятості в національній економіці має бути підвищення мінімальної зарплати до загальновізаного стандарту ООН відтворення робочої сили, який становить три долари на годину;
- необхідно постійно порівнювати мінімальну зарплату із середнім рівнем по країні, наприклад, у розвинутих країнах це співвідношення доходить до 40 – 50 %;
- на підприємствах слід запровадити механізм, який не дозволить роботодавцям ні завищувати, ні занижувати оплату праці робітників;
- необхідно використовувати стимулювання робітників за індивідуальні та колективні результати праці;
- під контролем держави має здійснюватися політика індексації зарплати в результаті інфляції.

Для цього є можливість використати рекомендації щодо політики оплати праці, які діють у країнах ЄС і затверджені в документах МОП. До таких відносимо:

- підвищення номінальної заробітної плати має узгоджуватися зі стабільністю цін;
- підвищення реальної заробітної плати не повинно перевищувати зростання продуктивності праці з урахуванням необхідності посилювати, де це необхідно, і в подальшому зберігати вигідність інвестування, що підвищує потенціал та створює нові робочі місця;

- зарплата визнана основою забезпечення родини працівника, отже, у випадку неплатоспроможності роботодавця державою мають бути розроблені положення, за яких працівникам гарантується швидка виплата боргів роботодавцем, заходи соціального захисту, створення гарантійних фондів (Конвенція № 173 (1992), Рекомендація № 180 (1992));

- соціальні партнери мають залучатися до обговорення питань захисту заробітної плати і, зокрема, гарантійних фондів, включаючи необхідні зміни до трудового законодавства, законів про банкрутство, процедур цивільного права; фінансування гарантійних фондів, зокрема, його джерела та розміри внесків держави і роботодавців, використання вже існуючих фондів тощо; організації та управління гарантійними фондами (включаючи можливе використання існуючих установ, таких, як служба зайнятості, адміністрація соціального забезпечення і роль соціальних партнерів в управлінні цими установами) та процедур компенсування; визначення вимог працівників і розміри та умови виплат з цих фондів з урахуванням норм МОП; регулярної оцінки цих фондів та їх ефективності.

Що стосується політики оплати на приватних підприємствах, то державний вплив має здійснюватися не лише на рівні Генеральної угоди, а й на рівні галузевих тарифних угод і колективних переговорів, де держава відстоює інтереси тих найманих працівників, які не є членами профспілок або чий інтереси недостатньо захищаються профспілками.

Таким чином, необхідно розробити реальну державну програму щодо підвищення доходів громадян, основними положеннями якої мають стати:

- перехід на прогресивний податок на доходи громадян;
- установа реального контролю за оплатою податків громадянами, роботодавцями;
- розширення варіантів накопичення доходів громадян, захищених державою або страховими фондами, включаючи доходи від акціонування підприємств, надання роботодавцями найманим працівникам різноманітних “соціальних пакетів”.

Така соціальна стратегія має опиратися на соціальну відповідальність бізнесу з уведенням відповідних щорічних звітів фірм і підприємств щодо соціальних виплат за їх рахунок. Це дозволить скоротити державні соціальні кошти для працюючих для збільшення державної допомоги для соціально незахищених громадян. Правовими рамками такої соціальної стратегії мають стати: законодавчо закріплені норми соціальної відповідальності бізнесу; надання ліцензії на відкриття підприємств лише на умовах підписання відповідних соціальних зобов’язань; узаконення європейських стандартів погодинної оплати.

Іншою соціальною стратегією є політика зайнятості та подолання безробіття. Вважаємо справедливою концепцію “капіталізму участі” У. Хаттона, згідно з якою соціальні виплати з безробіття мають контролюватися державою таким чином, щоб унеможливилася довгострокове безробіття і приблизно через 18 місяців отримання виплат держава могла перекваліфікувати безробітного або надати йому субсидії, які зменшують підприємницькі витрати по зарплаті, або оплатити витрати з переселення, якщо працівник знайшов собі роботу на новому місці [6, с. 40].

На ринку праці в період високого рівня безробіття та скорочення робочих місць треба здійснювати реформи таким чином, щоб різноманітні інструменти ринку праці були узгоджені між собою: наприклад, заходи по зняттю обмежень щодо звільнення можуть поєднуватися з уведенням механізму страхування від безробіття тощо.

Про незадовільний стан політики зайнятості в Україні свідчить і те, що біля чверті громадян знаходяться за межею бідності. Зберігається критичне співвідношення доходів найбагатших і найбідніших громадян – 30:1 (у країнах ЄС цей показник складає – 5,7:1) [7, 5]. Це є однією з причин зниження рівня економічної активності населення, до якої долучаються:

- значне скорочення відкритого попиту на робочу силу і розвиток “тіньового” ринку праці, недостатня підтримка безробітних;
- зниження рівня життя і готовність працювати за низьку зарплату в секторі неформальної зайнятості;
- зниження ролі підприємств у забезпеченні працівників соціальними благами – житлом, дитсадками, медичним і санаторно-курортним обслуговуванням;
- недостатність гнучких форм зайнятості, які необхідні для працевлаштування тих груп населення, що не мають можливості або потреби працювати повний робочий день;
- залежність місцевого населення шахтарських або промислових міст від діяльності великих шахт і підприємств, на яких працює більшість населення.

Недостатній контроль здійснюється з боку держави за численними агенціями з найму, які часто займаються влаштуванням працівників на 1 – 3 місяці з так званим “терміном випробування”, протягом якого працівники не отримують зарплати, а потім їм відмовляють у постійному місці роботи. Сумнівними контрактами щодо роботи за кордоном сьогодні ошукані десятки тисяч українців, які вкладають свої кошти в працевлаштування, але не отримують роботи, або, все-таки виїхавши за кордон, не отримують ні обіцяної легалізації, ні працевлаштування. Порядок видачі ліцензій агенціям з найму не здійснюється таким чином, щоб дані про їх діяльність і кількість працевлаштованих були достатньо прозорими і могли перевірятися, в тому числі і в рамках громадського контролю.

В умовах переходу до постіндустріального, інформаційного суспільства в державній політиці зайнятості зростатимуть, як доводить У. Бек, проблеми флексибілізації найманої праці, плюралізації робочого часу і місця роботи і, відповідно, розподіл ринку праці на стандартизовані і нестандартизовані норми використання робочої сили [1, с. 207–210]. Отже, в політиці зайнятості можна

запропонувати, щоб у рамках партнерства органи державного управління зосередили увагу на таких напрямках:

- залучення коштів роботодавців на вирішення проблем зайнятості населення у різних формах;
- своєчасне випереджувальне вирішення проблем зайнятості, пов'язаних з можливим банкрутством і закриттям підприємств;
- стимулювання робітників в оволодінні новими професіями, потреба в яких існує на даній території;
- управління міграцією робочої сили.

Для регулювання нетипових трудових відносин (неповний робочий день/тиждень, контракти зайнятості з визначеним строком дії, випробувальні контракти) слід застосовувати рекомендації МОП, зокрема:

- періодичний перегляд національної політики щодо надомної праці, щоб поліпшити становище надомників (Конвенція про надомну працю (1996 р.);
- консультації з організаціями роботодавців і працівників при розробці національної політики щодо неповного робочого часу (Конвенція № 175 (1994 р.), Рекомендація № 182 (1994 р.);
- установлення різних норм робочого часу лише після проведення переговорів чи консультацій із соціальними партнерами [4, с. 119].

Для органів державного управління найбільш дієвою формою партнерства у вирішенні проблеми зайнятості є на сьогодні діяльність двох- і тресторонніх комісій, постійних і тимчасових робочих груп, які створюються на їх базі. Досвід європейських країн, які через створення аналогічних комітетів і комісій змогли побудувати ефективний переговорний процес між суб'єктами партнерства і розробити відповідну законодавчу базу з високими соціальними стандартами, свідчить про необхідність удосконалити роботу таких комісій і робочих груп в Україні, домогтися, щоб представництво всіх учасників соціально-трудова відносин було "прозорим" і повноцінним. При цьому функціонування і розвиток ринку праці прямо залежить від загальної спрямованості соціально-економічного розвитку країни, що передбачає соціальну експертизу програм, які реалізуються в економіці та стосуються проблем зайнятості населення, адже жодне економічне нововведення не має сенсу, якщо воно не відповідає інтересам більшості населення і не сприяє покращанню їх добробуту. Ефективний цивілізований ринок праці є таким за умови, коли роботодавець може отримати на ньому робочу силу з необхідною кваліфікацією, яка відповідає його вимогам, а наймані працівники отримати роботу з достойною заробітною платою і безпечними умовами праці.

Іншою соціальною стратегією має стати зміна системи надання соціальних послуг, що обумовлено демографічними змінами (збільшення людей похилого віку, кількості самотніх сімей) у структурі зайнятості (зростання кількості людей, що довгий час залишаються без роботи і втрачають кваліфікацію, люмпенізуються), у зростанні кількості людей, які є самозайнятими або працюють у малому бізнесі і не мають соціальних пільг, психологічними та ментальними характеристиками алкогольно- або наркозалежної частини населення. У результаті, програми державної соціальної допомоги не здатні охопити всі ці групи і вирішити їх

проблеми. Часто навіть виділені кошти витрачаються неефективно, що свідчить про необхідність делегування відповідальності за надання соціальних послуг іншим секторам – приватному та громадському.

Перш за все, вирішення цих проблем має опиратися на сімейну підтримку, яку не може замінити жодна державна програма. У розвинутих країнах не існує такої мережі державних дитячих будинків та інтернатів для дітей-сиріт, як в Україні. Там завжди віддавалась і віддається перевага сімейному вихованню, прийомним батькам, сімейним дитячим будинкам, контролю соціальних служб за вихованням дітей у сім'ях тощо. Відповідальне ставлення до підтримки сім'ї, до сімейного виховання є запорукою формування нормального, фізично і психічно здорового суспільства. Це означає створення відповідної соціальної інфраструктури для сім'ї, здатної реалізувати програми сімейного лікаря, сімейного відпочинку, сімейних клубів тощо.

Приватний сектор в якості роботодавця має нести соціальну відповідальність і організовувати такі соціальні послуги, як організація щорічного медичного огляду всіх працюючих; створення при підприємствах інфраструктури для занять спортом і відпочинку; організація гарячого харчування; створення програм додаткової освіти, професійної перепідготовки.

Громадський сектор може взяти на себе надання соціальних послуг для економічно маргінальних груп (бідні, батьки-одиначки, інваліди, алкогольно- та наркозалежні громадяни), використовуючи колективні та індивідуальні форми роботи з такими громадянами. Саме через громадську діяльність і через громадські організації, люди, що є соціально інклюзивними, швидше об'єднують свої зусилля, шукають необхідних інвестицій чи інфраструктури для вирішення своїх проблем, щоб змінити свій стан, знайти адекватні рішення своїх проблем.

В умовах, коли попит на соціальні послуги вище за можливості держави по їх задоволенню, органам державного управління необхідно застосовувати механізми стимулювання волонтерства (яке в Україні не знайшло широкого розповсюдження), конкурсного розподілу фінансування додаткових соціальних послуг, залучення громадських організацій до експертизи і контролю соціальних проєктів. Реалізація даної стратегії має опиратися на механізм оцінки якості участі бізнесу і громадських організацій у наданні соціальних послуг з метою запобігання неефективної діяльності та неефективного використання коштів.

Опираючись на досвід США, можна навести основні форми передачі приватному та громадському секторам державних послуг, у т.ч. соціального характеру: надання ліцензії приватному підприємству; забезпечення ваучерами одержувачів послуг з тим, щоб вони могли закупити їх у приватних фірм; використання добровольців; надання субсидій або фінансових стимулів приватним фірмам, наприклад, податкових пільг, грантів, коштів на відкриття підприємства; організація допомоги собі або спільних програм, коли громадяни самі надають послугу або беруть участь у її наданні; продаж або припинення діяльності з передачею її приватним операторам [3, с. 369].

Зазначимо, що в рамках даної соціальної стратегії пропозиції добровільних програм теж потребують затрат і організаційних заходів. Це – окреме управлінське завдання, при вирішенні якого можна керуватися порадами, які пропонує Х. Рейні:

серед труднощів і недоліків слід мати на увазі потреби у фінансуванні страхування добровольців, їх навчання, забезпечення помешканнями тощо; мають бути механізми стимулювання і контролю за процесом роботи; необхідно вирішувати політичні та трудові проблеми, наприклад, проти діяльності добровольців можуть виступити профспілки [3, с. 374].

Реалізація даних соціальних стратегій дає можливість не лише перерозподіляти соціальну відповідальність у суспільстві, але зробити таке суспільство більш соціально конкурентоздатним, соціально здоровим, адже таке суспільство пропонує тим, хто має сили, розум і здоровий глузд, використовувати їх заради власного блага і блага інших. У соціально здоровому суспільстві навіть громадяни, які знаходяться в соціально інклюзивних групах, можуть покращити свій статус через власну діяльність.

Не менш важливим визнати в суспільстві презумпцію доброї волі та взаємного дотримання “правил чесної гри”, адже лише за таких умов можна довіряти один одному і ставати надійними партнерами. Подолання відчуження до держави замість патерналістських настроїв вирішує дилему бути чи не бути соціально відповідальними громадянами, якщо такі кроки назустріч ідуть також від держави. Разом з тим, вплив громадськості на вирішення соціальних проблем не можна перетворювати на примітивний популізм і соціальну демагогію. Вимоги державних органів до приватного сектора та громадських організацій, яким делегується повноваження з надання соціальних послуг, теж мають бути високими: суворе дотримання закону, підзвітність, наявність кваліфікації для необхідної діяльності.

Отже, вищеназвані соціальні стратегії та основні напрями реструктуризації державного управління можна вважати намаганнями знайти оптимальні шляхи вирішення соціальних проблем, зберігаючи необхідний соціальний баланс і не доводячи критичну масу громадян, які опираються виключно на соціальні програми і державний соціальний захист, до соціальних вибухів.

Література:

1. Бек У. Общество риска: На пути к другому модерну / У. Бек; пер. с нем. В. Сидельника и Н. Федоровой; послесл. А. Филиппова. – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – 384 с.
2. Либанова Э. Кому выгодна дешевая рабочая сила? / Э. Либанова // Зеркало недели. – 2007. – № 16-17 (645-646). – 28 апреля. – С. 1, 10.
3. Рэйни Хэл Дж. Анализ и управление в государственных организациях / Х. Дж. Рэйни; пер. с англ. М. З. Штернгарца. – 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 402 с.
4. Соціальне партнерство – шлях до злагоди. – К., 2003. – 278 с.
5. Стиглиц Дж. Макро- и микроэкономические стратегии для России / Дж. Стиглиц, Д. Эллерман. – Режим доступа: <http://www.rusref.nm.ru>
6. Хаттон У. Капитализм участия / У. Хаттон // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 1. – С. 35–44.
7. Чалый В. Куда ведет Украину “дорожная карта” евроинтеграции / В. Чалый, М. Пашков // Зеркало недели. – 2007. – № 10 (639). – 17 марта. – С. 5.
8. Шангина Л. О стране, государстве и гражданах в переходный период / Л. Шангина // Зеркало недели. – 2009. – № 31 (610). – 26 августа. – С. 1–3.

Надійшла до редколегії 10.09.2009 р.