

СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Розглянуто існуючі правові і економічні засади формування моделі соціально-економічної політики в Україні. Проаналізовано ресурсні і інституціональні обмеження щодо подальшого реформування соціальної сфери. Обґрунтовано пріоритети соціальної політики держави. Запропоновано стратегічні напрями реформування економічної політики в Україні.

Ключові слова: модель, економічна політика, суспільство, найманий працівник, видатки, соціальний захист, соціальні гарантії.

The author considers existent legal and economic principles of social-economic policy model forming in Ukraine. Institutional and resources limitations are analyzed in relation to subsequent reformation of social sphere. The author offers priorities of state's social policy which depends on the strategic purpose of socio-economic development of country. Strategic directions of economic policy reformation in Ukraine are offered in the article.

Key words: model, economic policy, society, hired worker, charges, social defence, social guarantees.

Сьогодні в Україні довгострокова соціальна стратегія практично відсутня. Спостерігається також недостатнє стратегічне осмислення ролі і функцій державної економічної політики в українському суспільстві.

Метою роботи є дослідження стратегічних засад формування української моделі економічного розвитку України.

Різні фундаментальні підходи, а також особливості економічного розвитку держави досліджувались і розроблялись багатьма вітчизняними вченими, серед яких В. Бідак, В. Бодров, В. Гайдуцький, Л. Гончарук, Б. Данилишин, В. Загорський, Е. Лібанова, О. Палій, І. Розпутенко, В. Скуратівський, А. Сіленко, С. Сіденко, Н. Ткачова та ін.

Обов'язки держави в економічній сфері визначаються потужною міжнародною правовою базою, зокрема Загальною декларацією прав людини (1948 р.), Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), Конвенцією МОП про соціальний захист (1952 р.), Європейською соціальною хартією (1961 р., переглянута в 1996 р.), Конвенцією МОП № 117 "Про основні цілі і нормативи соціальної політики", іншими документами, ратифікованими Україною. Так, Конвенція МОП № 117 гарантує, що саме держава повинна вживати всіх заходів для забезпечення гідного рівня життя громадян, сприяти прогресу в таких галузях, як охорона здоров'я, житлове будівництво, забезпечення продовольством, освіта, турбота про добробут дітей, становище жінок, умови праці, винагорода найманих працівників і незалежних виробників, захист прав-мігрантів, соціальне забезпечення тощо.

Хоча ст. 1 Конституції України визначає нашу країну як соціальну державу, реформи в основному орієнтувалися на трансформацію економічних інститутів, у той час як цілям економічного розвитку, підвищенню рівня і якості життя громадян належна увага не приділялася.

Слід відзначити, що за сукупним рівнем перерозподілу доданої вартості на потреби населення Україна несуттєво відстає від провідних країн світу. Зокрема в Німеччині, Франції, Швеції, Італії поточна заробітна плата становить 40 – 55 % ВВП (при цьому об'єм "чистої", за винятком податків, заробітної плати складає 35 – 40 % ВВП), додатково від 18 до 25 % ВВП резервується на всю сукупність видів соціального страхування. У США і Великобританії більша частина ВВП – 55 – 60 % припадає на поточну заробітну плату (при цьому об'єм чистої, без податків заробітної плати складає 40 – 45 % ВВП). Проте самі робітники повинні сплачувати значну частину соціальних видатків. Відтак, в обох випадках сумарна частка коштів, що йдуть безпосередньо на заробітну плату і ресурсів, що спрямовуються на соціальний захист, складає 55 – 65 % ВВП [3, с. 123].

В Україні питома вага заробітної плати, за різними оцінками, залежно від галузі, коливається в діапазоні 25 – 28 % ВВП, а на всі види соціального забезпечення й страхування (включаючи пенсійне) припадало в 2005 р. 28 % ВВП [2, с. 20].

Таким чином, у 2005 р. в Україні практично склалась європейська структура співвідношення видатків на соціальну сферу. При цьому головними причинами відставання в рівні життя є такі:

1. Низький рівень середньодушового ВВП. Так, ВВП на душу населення, обчислений за паритетом купівельної спроможності (за даними МВФ), у 2005 р. в Україні становив 7213 дол., у той час, як у нових країнах – членах ЄС – у середньому удвічі більший, зокрема, у Латвії – 12666, Польщі – 12994, Словаччині – 16041, Угорщині – 16823, Чехії – 18341, а в розвинутих європейських країнах – приблизно 30 тис. дол.

2. Надмірний рівень диференціації за доходами. Період економічного зростання позначився в Україні різким посиленням соціального розшарування. Так, якщо в 2000 р. децильний коефіцієнт, який характеризує рівень диференціації доходів, мав співвідношення 1:26, то в 2006 р. – вже 1:40. У розвинутих ринкових країнах, наприклад у США, цей показник становить 1:4,1; в Австрії – 1:4,4. Найбільш високий децильний

коефіцієнт серед розвинених країн має Великобританія –1:10,4. Згідно з науково обґрунтованими рекомендаціями цей показник не повинен перевищувати 1:6 - 1:7. Відтак на початку століття в Україні різко загострився соціальний розкол, який полягає в наявності двох соціальних мегагруп, які протистоять одна одній за рівнем доходу і, відповідно, за своїми ціннісними орієнтаціями та поведінкою.

Держава виявилась нездатною проводити повноцінну соціальну політику як по відношенню до працівників державного сектора (наприклад, за даними Держкомстату, в 2005 р. середньомісячна заробітна плата працівників, оплата яких фінансується за рахунок бюджетних коштів, у галузі фінансової діяльності склала 49,7 % від середньої в Україні заробітної плати працівників відповідного сектора економіки, в наданні допоміжних транспортних послуг – 67,9 % від середньої в галузі тощо), так і по відношенню до всього населення, що виявляється невідповідно до вимог міжнародних стандартів розмірів державних соціальних виплат (пенсій, соціальної допомоги, соціальних компенсацій), які не здатні забезпечити відтворювальні функції людини. При розподілі соціальних благ і реальному доступі до них має місце порушення принципів рівності прав. Загальною є тенденція недодержання конституційних гарантій щодо безоплатності соціальних послуг у державних закладах охорони здоров'я, освіти, надання соціального житла [2, с. 115].

За оцінкою британського журналу “The Economist”, за якістю життя Україна посідає 98 місце серед 111 країн (хоча за рівнем ВВП на душу населення знаходиться на 75 місці). За даними ПРООН, Україна в 2005 р. посіла 78 місце з 174 країн світу за індексом розвитку людського потенціалу, приставши за цим показником до групи країн, що розвиваються.

Така ситуація радикально гальмує подальше просування країни шляхом соціально-економічного прогресу, європейської інтеграції, зміцнення її глобальної конкурентноспроможності, блокує формування соціально орієнтованої ринкової економіки. Проведення економічних перетворень у країні за рахунок зменшення соціальних гарантій і прав працюючих надалі неможливе.

Логіка розвитку процесів суспільного реформування в Україні потребує докорінної зміни підходів держави, суспільства і бізнесу до проблем економічного розвитку країни. Високий рівень суспільного “попиту” на активну соціальну політику вимагає від влади активних кроків щодо досягнення цілей соціального захисту та економічного розвитку. Відтак актуальності набуває потреба вироблення оптимальної моделі соціальної політики в контексті сучасних концепцій управління та реалій ринкової економіки.

Важливо підкреслити, що потреба реформування соціальної сфери постала, перш за все, через існування ресурсного дефіциту. Треба враховувати і той факт, що, відповідно до світових тенденцій, ресурсні потреби соціальної сфери найближчим часом різко зростуть, і навіть в умовах розвиненої економіки посиляться труднощі в її ресурсному забезпеченні. Це засвідчує безперспективність перерозподільчих моделей соціального захисту та вимагає узгодження соціальної політики з цілями зростання ВВП на душу населення, продуктивності праці та ефективності виробництва [1, с. 15].

Хоча з 2005 р. в Україні відбулося суттєве збільшення видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення (на ці цілі в 2005 р. було витрачено близько 28 % ВВП проти близько 19 % у 2004 р., що майже досягло рівня високо розвинених країн, суттєвих практичних зрушень у сфері соціального захисту досягнуто не було. Суттєвою проблемою залишається раціональне використання коштів, що виділяються на соціальні потреби. Механічне збільшення ресурсного забезпечення соціальної сфери, по суті, підмінило собою зміни, які мали б відбутися, перш за все, в її організації, технологіях забезпечення реалізації соціальних потреб, дозволили б збільшити соціальну віддачу ресурсів, що спрямовуються на ці цілі. Концентрація соціальної політики в останні роки на поточній підтримці найбільш вразливих груп населення відбувалася за відсутності консолідованої національної стратегії в галузі соціальної політики, яка б забезпечувала формування гармонійних відносин між різними соціальними прошарками, розбудову національного соціального капіталу.

Відбулося заміщення розвитку можливих напрямків соціальної політики постійним розширенням кількості різноманітних видів соціальної допомоги та пільг. Система пільг зазнала найбільшого розвитку вже після здобуття Україною незалежності, коли було запропоновано пільги за соціальною ознакою. Збільшення кількості пільг і розширення кола пільговиків не було підкріплено можливостями бюджетного фінансування. Фактично держава свідомо надавала право на пільги, які не могла забезпечити фінансово.

Станом на початок 2005 р. українська держава мала зобов'язання по наданню 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій 230 категоріям населення. Систему пільг нині регулюють 46 законодавчих актів, у тому числі за професійною (службовою) ознакою – 22 закони, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України. Пільги громадянам за соціальною (категорійною) ознакою надаються на підставі 24 законодавчих актів, згідно з ними право на пільги мають 15 млн громадян, що складає майже третину населення України. За різними оцінками, вартість задекларованих соціальних пільг становить 19 – 29 млрд грн на рік, що в кілька разів перевищує обсяг бюджетних коштів, які реально виділяються на ці цілі.

Суперечливість процесу формування державної економічної політики в Україні засвідчується, на нашу думку, комплексом таких проблем:

1. Відсутність системного підходу до формування державних соціальних гарантій, сучасного інструментарію вибору пріоритетів соціальної політики та механізмів її реалізації.

2. Недосконалість нормативно-правового забезпечення у сфері соціального захисту, відсутність єдиної системи “соціального права”.

3. Невідповідність заходів соціального забезпечення задекларованим цілям.

4. Наявність численних суперечностей у законодавстві України, які ускладнюють реалізацію конституційних прав громадян. Так, наприклад, поряд з поняттям “прожитковий мінімум”, що, відповідно до поточного законодавства, призначений для надання всіх видів соціальної допомоги, існує поняття “рівень забезпечення прожиткового мінімуму” – гарантованого мінімуму, що закладений у держбюджет для реальних виплат усіх видів допомоги. Це позбавляє громадян дієвих правових механізмів відстоювання своїх соціальних прав.

5. Недостатня міжвідомча координація органів, які беруть участь у формуванні та реалізації соціальної політики, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів (за підрахунками деяких експертів, до адресата доходять лише 20 % цих коштів).

6. Нечіткість розмежування функцій, обов’язків і відповідальності щодо реалізації державних соціальних гарантій між державою та регіонами.

7. Відсутність системи кількісних та якісних соціальних індикаторів і термінів їх досягнення.

8. Відсутність адресної системи соціальної допомоги (в Україні існує система соціальної допомоги, що надається за категоріальною ознакою, а не за реальною потребою у цій допомозі).

9. Нерозділеність понять “соціальне страхування” і “соціальне забезпечення”, що створює плутанину в організації допомоги.

Визначаючи цілі соціальної політики, потрібно враховувати не тільки ресурсні, а й інституційні обмеження, що існують у сучасному українському суспільстві. Вихідними умовами, в яких відбуватиметься оптимізація соціальної політики держави, є такі:

– традиційно висока налаштованість населення на активну соціальну політику держави, велика частка отримувачів соціальної допомоги через специфіку вікового складу населення;

– необхідність недопущення соціальних конфліктів;

– неможливість радикальних змін у розподілі власності і доходів в умовах вже сформованої ринкової економічної та інституційної систем;

– недосконалість політичних інститутів, надто повільне становлення ефективної системи державної влади та демократичного громадянського суспільства;

– слабкість місцевих територіальних громад, на рівень яких здебільшого делеговано практичне виконання ключових соціальних зобов’язань держави;

– значна частка приватизованих об’єктів у системі життєзабезпечуючих галузей національної економіки (зокрема – ЖКГ) та продовження приватизаційних процесів.

Вибір основних пріоритетів соціальної політики держави безпосередньо залежить від стратегічної мети соціально-економічного розвитку країни. В Україні як у діяльності держави, так і в діяльності структур громадянського суспільства, що формується, в останні десятиріччя здійснювався підхід до соціальної політики, який базувався на пріоритетності гуманітарної функції держави. Відтак, зусилля спрямовувалися на адресну соціальну допомогу в першу чергу тим соціальним прошаркам, які найбільше цього потребують – найбільш вразливим, малозабезпеченим, соціально вразливим, непрацездатним групам населення.

Перехід до пріоритетності забезпечення довгострокової конкурентно-спроможності країни у глобалізованому світі, необхідність якого, зокрема обґрунтована в експертній доповіді Послання Президента України до Верховної Ради України 2007 р., вимагає надання першочергових акцентів інвестуванню в людський капітал, розвитку соціальної інфраструктури та підвищенню якості життя найбільш чисельних (а не лише найбільш вразливих) прошарків населення. Реалізація такої установки перетворює соціальну політику на основний фактор соціально-економічного розвитку окремих регіонів і суспільства в цілому, дозволяє комплексно вирішувати відзначені вище основні чинники відставання в рівні життя населення України, робить соціальну політику невід’ємною та дієвою частиною політичної стратегії досягнення національної солідарності. Це вимагає офіційного проголошення стратегічних цілей у рамках певної соціальної доктрини, яка визначала б головні стратегічні та тактичні цілі держави й оптимально формувалася б на засадах діалогу між соціальними партнерами.

Стратегічними орієнтирами економічної політики держави в Україні мають бути такі:

1. Поступове підвищення частки заробітної плати у структурі собівартості продукції.

2. Сприяння легалізації “тіньових” заробітних плат (що наразі, за експертними оцінками, складають до 30 % в сукупній оплаті праці).

3. Поступове зменшення частки прямого державного фінансування соціальних потреб і підвищення частки фінансування з боку населення на основі збільшення коштів, що надходять до домогосподарства у вигляді заробітної плати, пенсій і різних видів соціальної допомоги.

4. Радикальне підвищення якості та ефективності надання послуг соціальної сфери шляхом диверсифікації постачальників послуг соціальної сфери і вдосконалення механізмів розміщення та реалізації замовлень на надання послуг.

5. Реформування системи надання соціальних пільг, для чого необхідно:

– упровадити з метою підвищення якості і вдосконалення порядку надання пільг, уніфіковані підходи до визначення розміру видатків державного бюджету на відшкодування витрат надавачам послуг. Слід

створити інтегровану базу даних про кількість та склад осіб, які мають право на пільги та вартість послуг, що повинні їм надаватися;

– перейти від категоріального принципу надання пільг до адресного, створити механізм адресного надання пільг конкретній особі;

– упровадити, з метою поліпшення бюджетування, розрахунку розмірів відшкодування надавачам пільг та усунення зловживань, облік наданих соціальних пільг згідно з єдиним реєстром пільговиків у межах держави;

– здійснити упорядкування класифікації соціальних пільг (зокрема, за принциповими ознаками отримувачів, способом і формою надання пільги тощо);

– забезпечити жорсткий формалізований зв'язок між соціальними пільгами, що надаються, та джерелами і механізмами відшкодування їх вартості надавачам;

– обґрунтувати з метою підвищення адресності пільг та уникнення можливості зловживань, застосування критерію граничного душевого доходу домогосподарства при встановленні права на отримання пільги, здійснити заходи щодо усунення від користування пільгами членів сім'ї пільговика, які не мають на це права, тощо;

– розпочати поетапне запровадження системи надання пільг у готівковій формі за добровільним вибором громадян, які мають відповідне право.

6. Упровадження запропонованої МОП моделі розрахунку соціального бюджету, яка дозволяє розраховувати та прогнозувати соціальні витрати на основі макроекономічних показників, демографічних прогнозів і соціальних нормативів на відповідний рік, балансувати їх з джерелами фінансування, здійснювати довгострокове прогнозування. Використання моделі соціального бюджету як інструменту управління державними соціальними гарантіями дасть змогу вести облік соціальних видатків, удосконалювати їх структуру з урахуванням стратегічних завдань економічного розвитку, забезпечувати ефективну взаємодію центрального, регіонального та місцевих бюджетів у розвитку соціальної сфери.

7. Визначення поняття “соціальний стандарт” шляхом внесення відповідних змін до Закону України “Про державні соціальні гарантії та соціальні стандарти” (в цьому законі визначено не соціальні стандарти, а соціальні мінімуми, які, до того ж, є заниженими).

8. Удосконалення на виконання Закону України “Про державні соціальні гарантії та соціальні стандарти” нормативних положень щодо застосування головного соціального стандарту – прожиткового мінімуму. Незважаючи на положення Закону України “Про прожитковий мінімум”, яким визначається, що прожитковий мінімум застосовується для “встановлення розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат, виходячи з вимог Конституції України та законів України”, на практиці розмір цих виплат і досі не сягає рівня прожиткового мінімуму.

Література:

1. *Амоша О. І.* Стан, тенденції та основні напрямки розвитку соціально-трудових відносин на державному та регіональному рівнях / О. І. Амоша // Соціально-економічні аспекти промислової політики. – Донецьк : ІЕП НАН України, – 2001.

Т. 1. Соціально-трудові відносини в сучасних економічних умовах. – С. 14–24.

2. Базова захищеність населення України (за матеріалами вибіркового соціально-демографічного обстеження). – К. : Держкомстат України, 2006. – 45 с.

3. *Бойко М. Д.* Право соціального забезпечення України : [навч. посіб.] / М. Д. Бойко. – вид. 3-є, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2006. – 380 с.

Надійшла до редколегії 07.10.2010 р.