

УДК 35.075.5:364.013

А. А. Халецька,

к. н. держ. упр., доцент, докторант, НАДУ при Президентіві України

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЕЙ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ДОХОДІВ НАСЕЛЕННЯ

У статті досліджено практичні аспекти розробки споживчів бюджетів як інструмента соціальної політики держави. Проаналізовано ситуацію в області доходів і рівня життя населення, що склалася в Україні за останні роки. Виявлено неадекватність заходів сучасної соціальної політики наявним проблемам. Доведено необхідність удосконалення механізму державної дії на сферу розподільних відносин.

In the article the practical aspects of elaboration of consumption budgets as the instrument of social policy of a state have been investigated. The situation in the sphere of incomes and standards of living of the population in Ukraine for the recent years has been analysed. The modern social policy measures' inadequacy to actual problems in this sector has been discovered. The necessity of improvements of mechanism of a public impact to the sphere of distributive relations has been proved.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ, ЗВ'ЯЗОК З НАУКОВИМИ І ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Дослідження теоретичних і методологічних аспектів розробки споживчих бюджетів у різні періоди соціально-економічного розвитку країни залишаються, як і раніше актуальними. Характерною ознакою чинної моделі соціальної політики держави протягом останніх десяти років є тенденція до збільшення частки бюджетних видатків на соціальні заходи (передусім на заробітну плату працівникам бюджетної сфери та соціальне забезпечення) у видатках зведеного бюджету України.

Водночас за роки формування і становлення ринкових відносин в країні вкрай обмежені заходи, що розробляються державою в цілях забезпечення мінімально прийнятого рівня життя незахищеним верствам населення, практично не були реалізовані. Змінити негативну тенденцію падіння ефективності соціальної політики держави можливо лише на основі системних заходів щодо модернізації соціальної сфери. Серед основних заходів чинного Уряду щодо реформування сфери надання соціальних послуг та забезпечення соціального захисту населення наголошується на сприянні прийняттю законів щодо ратифікації Україною Європейського кодексу соціального забезпечення, Конвенції Міжнародної організації праці № 102 "Про мінімальні норми соціального забезпечення", Конвенції Міжнародної організації праці № 117 "Про основні цілі та норми соціальної політики" тощо.

Реформування соціальної політики відповідно міжнародним нормам наразі є одним з найактуальніших завдань політики держави, яке може бути досягнуто через запровадження нових управлінських підходів й, зокрема, до планування соціальних видатків, спрямованих на приведення зобов'язань держави у відповідність з наявними фінансовими ресурсами.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Виділення невирішених питань. У результаті ослаблення державної дії на сферу розподільних відносин й, разом з тим, нерозвиненості ринкових механізмів регулювання соціальних процесів відбулися якісні зміни в умовах життя населення країни, що свідчать про широке розповсюдження бідності. Ситуацію істотно посилила фінансово-економічна

криза 2008 р. Як наслідок, країна має цілу низку невирішених проблем в області доходів і рівня життя населення. При цьому викликають стурбованість факти зниження рівня та якості життя людей і поширення масштабів бідності, що стають хронічними для сучасної України.

Рівень диференціації населення по доходах, що перевищує аналогічний показник економічно розвинутих країн в рази, низька заробітна плата у ряді галузей економіки і високий рівень бідності стали ключовими проблемами, від вирішення яких залежить подальший хід соціально-економічних перетворень у суспільстві.

Крім того, особливістю сучасного етапу розвитку країни є зростання регіональної диференціації в доходах і рівні життя населення. Дисбаланс соціальних витрат держави викликає низьку якість системи міжбюджетних відносин та відсутність чіткого розмежування повноважень між центральними органами державної влади, органами державної влади на регіональному рівні й органами місцевого самоврядування. Серед соціальних проблем, які нині існують в Україні, найбільшу стурбованість викликають ті, що порушують принцип соціальної справедливості, а саме: зростання соціальної нерівності, значна регіональна диференціація в якості життя, неспроможність повсюдного забезпечення належного базового рівня охорони здоров'я та освіти.

Таким чином, ситуація в області доходів і рівня життя, що склалася в Україні за останні роки, а також неадекватність наявним проблемам заходів сучасної соціальної політики, вимагають удосконалення механізму державної дії на сферу розподільних відносин.

Пошуку шляхів удосконалення державного регулювання доходів населення і скорочення масштабів бідності присвячені роботи провідних вчених у цій галузі, таких як В. Бодров, Г. Губерна, Л. Качан, В. Малиновський, О. Новікова, Г. Щекін та інших. У наукових публікаціях цих авторів розглядаються проблеми ступеню втручання держави в сферу розподільних відносин, відносин влади та управління, визначення концепції державної політики доходів у перспективі, реформування оплати праці, посилення адресності надання державної соціальної допомоги.

При безумовній значущості робіт вказаних авторів у визначенні напрямів удосконалення державного регулювання доходів населення залишаються недостатньо опрацьованими питання,

позв'язані з використанням нормативного методу при визначенні об'єктів соціальної політики держави. Крім того, недостатньо чітко простежується взаємозв'язок, взаємообумовленість і етапність заходів, направлених на підвищення доходів населення. Дослідження автора покликані частково заповнити існуючі пропуски.

ЗАГАЛЬНОЮ МЕТОЮ ДОСЛІДЖЕННЯ

Підготовка і обґрунтування пропозицій по вдосконаленню державного механізму регулювання доходів населення, сприяючих підвищенню рівня життя і скороченню масштабів бідності.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ. ОБґРУНТУВАННЯ ОТРИМАНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

У цілому державне регулювання доходів населення є достатньо складним механізмом, який можна умовно розділити на дві складові: економічна політика (стимулювання зростання економіки, грошово-кредитна політика, інвестиційна політика, бюджетна політика) і власне механізм перерозподілу доходів (податкова політика, політика соціальних трансфертів, регулювання заробітної плати, соціальне страхування).

Розглядаючи трансфертну політику як один з безпосередніх державних важелів підвищення доходів населення, можна відзначити, що в рамках її реалізації високу практичну значущість має оцінка матеріального положення різних шарів і соціальних груп, різних сімей, а також споживчих ресурсів, необхідних для забезпечення оптимального рівня життя населення в регіонах і в цілому в Україні. Фактична неспроможність держави у повному обсязі забезпечити виконання власних соціальних зобов'язань перетворює соціальну політику держави з інструмента зі зниження соціальної напруги на один з факторів погіршення настроїв у суспільстві.

Так, протягом 2007 р. номінальний наявний душевий дохід в Україні підвищився порівняно з попереднім роком на 31,2 %. При цьому підвищення номінальної заробітної плати складало 30,3 %, соціальних трансфертів — 27,7 %, в т.ч. виплачуваних у грошовій формі — 28,1 %. Водночас, друга половина року відзначалася посиленням інфляційних тенденцій, тому темпи приросту зазначених показників у реальному вимірі виявилися значно помірнішими: 14,2 %, 13,4 %, 11,1 % та 11,5 % відповідно [1].

Загалом слід констатувати стійку тенденцію до сповільнення приросту реальних наявних доходів населення: якщо у 2005 р. він становив 20,1 %, у 2006 р. — 16,1 %, то у 2007 р. — лише 12,8 %.

Підвищення мінімальної заробітної плати, яке не відбувається за рахунок відповідного зростання продуктивності праці, не вирішує системних суперечностей в оплаті праці. Відтворюється економічно необґрунтована міжгалузева диференціація оплати праці з концентрацією найвищих заробітків у паливно-енергетичному комплексі, металургії, вугільній промисловості, сфері фінансів, кредитування й страхування, роздрібній торгівлі, сфері операцій з нерухомістю, заробітна платня в яких перевищила середній рівень по країні в 2,5 разу (понад 2500 грн.). Така диференціація оплати праці притаманна докризовому періоду, та, якщо і має деякі зміни в умовах фінансово-економічної кризи, продовжує попередні тенденції.

Разом з тим, в 2008 р. наразі залишалася значною диференціація заробітної плати за видами економічної діяльності. Закономірним наслідком високої міжгалузевої диференціації стали регіональні розбіжності в оплаті праці. У 2008 р. продовжувалася екстенсивна позитивна динаміка номінального збільшення показників.

Водночас, протягом першого півріччя 2008 року було здійснено комплекс заходів щодо підвищення життєвих стандартів відповідно до задекларованої Програми діяльності уряду.

Статтю 55 Державного бюджету України на 2009 рік визначалося поетапне зростання розміру мінімальної заробітної плати: з 01.01.2009 р. до 31.03.2009 р. — 605 грн. на місяць; з 01.04.2009 р. до 30.06.2009 р. — 625 грн. на місяць; з 01.07.2009 р. до 30.09.2009 р. — 630 грн. на місяць; з 01.10.2009 р. до 30.11.2009 р. — 650 грн. на місяць; з 01.12.2009 р. — 669 грн. на місяць [2].

Відповідно збільшення мінімальної заробітної плати має вплив на оплату праці та податкову соціальну пільгу. Відповідно до статті 54 Державного бюджету України на весь 2009 рік були встановлені єдині розміри прожиткового мінімуму на одну особу з розрахунку на місяць, які становили 626 грн. та для тих осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення, у розмірах, що діяли у грудні 2008 року, тобто:

- для дітей віком до 6 років — 557 грн. на місяць;
- для дітей віком від 6 до 18 років — 701 грн. на місяць;
- для працездатних осіб — 669 грн. на місяць;
- для осіб, що втратили працездатність — 498 грн. на місяць [3].

Проте, фінансово-економічна криза 2008 р., що викликала різку активізацію інфляційних процесів, практично нівелювала це зростання. Таким чином, значна частина українців та членів їх сімей продовжують отримувати доходи, менші за прожитковий мінімум.

У зв'язку з цим представляється актуальним проаналізувати можливість застосування нормативних споживчих бюджетів як критерій, що визначає об'єкти державної соціальної політики, розміри мінімальних грошових доходів, а також як інструмент, що збільшує адекватність розподілу трансфертів по регіонах країни. Крім того, система нормативних споживчих бюджетів повинна відігравати важливу роль у процесах спостереження, аналізу і прогнозування структури населення по рівню доходів.

Один з операційних завдань соціальної політики будь-якої країни є визначення шарів і груп населення, доходи яких повинні безпосередньо регулюватися державою [4]. При цьому ефективне регулювання припускає проведення безперервного спостереження, аналізу і прогнозування структури населення за рівнем доходів. Для цих цілей використовується система нормативів, за допомогою якої визначаються об'єкти дії соціальної політики, а також проводиться оцінка результатів заходів, що приймаються. У якості складових такої системи можна прийняти встановлені на державному рівні споживчі бюджети для різних шарів і груп населення. Споживчі бюджети є зведенням конкретних доходів та витрат споживачів у натуральному і грошовому вимірюваннях, а також нормативним та аналітичним інструментом оцінки, прогнозування і регулювання розмірів, структури і динаміки рівня життя та системи розподільних відносин.

Розробка споживчих бюджетів (як нормативу) здійснюється державними органами влади, виходячи з соціально-економічних умов, що склалися на певному етапі в країні. Серед основних методів визначення змісту (структури і розміру) споживчих бюджетів виділяються статистичний, нормативно-статистичний і нормативний.

Статистичний метод в міжнародній практиці використовується, як правило, за умови досягнення країною достатньо високого рівня життя населення. Він заснований на даних фактичних бюджетних обстежень, при цьому за базу розрахунків береться фактичний рівень споживання і витрат різних груп населення.

Майже завжди в умовах стану макроекономічної нерівноваги і, як наслідок, обмеженості необхідних для поліпшення життєвого рівня державних ресурсів використовується нормативний, рідше нормативно-статистичний методи. Саме останні підходи застосовувалися протягом тривалого часу в практиці конструювання споживчих бюджетів у країні.

Нормативно-статистичний метод передбачає використання до певної міри науково обгрунтованих норм. У цьому випадку встановлюється об'єм споживання по одній групі споживчих благ (як правило, продукти харчування). Визначивши за даними бюджетних обстежень, яка група сімей фактично витрачає отриману суму коштів по вибраній групі благ, встановлюють інші витрати, що повинні включатися в споживчі бюджети.

Розглядаючи нормативний метод побудови споживчих бюджетів, необхідно виділити його переваги перед нормативно-статистичним і особливо статистичним методами.

По-перше, при нормативному методі розрахунків встановлюються науково обгрунтовані нормативи споживання для різних груп населення. При цьому забезпечується певна раціоналізація у витратах сімей. При побудові бюджетів по співвідношеннях, що об'єктивно склалися, раціоналізація споживання не відбувається. Споживчі переваги населення або окремих соціальних груп, що в цьому випадку склалися, зводяться в норму незалежно від того, якими причинами вони викликані.

По-друге, при нормативному методі конструювання споживчих бюджетів по різних районах країни науково обгрунтовуються необхідні територіальні відмінності у вартості життя, які повинні враховуватися при регулюванні доходів населення і заробітної плати, що працюють у регіональному розрізі. При статистичному методі розрахунків до уваги приймаються і рівень, і структура споживання населення, що фактично склалися в регіоні, але недостатньо відбиваються науково-обгрунтовані потреби, що обумовлено впливом різних чинників. Бюджетні дані розробляються в середньому на душу населення. Тому в них знаходять віддзеркалення територіальні відмінності у витратах і споживанні, обумовлені не тільки природно-кліматичними та іншими чинниками, які необхідно враховувати при регіональному регулюванні, але також різний статевовіковий, чисельний склад сімей, що істотно впливає на відмінності, які склалися в місцевих доходах.

Крім того, не в усіх адміністративних районах проводяться бюджетні обстеження сімей, а в деяких з них невелика вибірка таких обстежень є недостатньо репрезентативною. Використання бюджетних даних, розроблених на основі угруповань по душовому доходу в побудові споживчих бюджетів стосовно регіонів країни, методично неправомірно із-за істотних територіальних відмінностей у рівні споживання матеріальних благ і послуг при однаковому середньодушовому грошовому доході.

По-третє, при нормативному методі в бюджеті кількісно визначаються потреби в матеріальних благах і послугах, що дає наочне уявлення про весь кошик споживання, а також здійснюється їх грошова оцінка в цінах і тарифах, які діють у тому або іншому регіоні.

При визначенні вартості бюджетного набору неправомірно користуватися бюджетними цінами, оскільки кожен товар-представник і послуга-представник повинні мати конкретну ціну. З бюджетної статистики не завжди можна зрозуміти, за рахунок чого розрізняються ціни придбання товарів по території країни і різним групам населення: за рахунок різних цін або різної структури придбання.

Серед споживчих бюджетів, що розробляються в нашій країні, можна виділити наступні: прожитковий або фізіологічний мінімум — визначає межу бідності (населення з рівнем доходів нижче прожиткового мінімуму знаходиться на межі фізичного виживання і потрапляє в сферу прямого державного регулювання щодо розміру їх доходів за допомогою заходів сучасної соціальної політики); мінімальний споживчий бюджет — визначає мінімально необхідний рівень відтворювального споживання, населення з меншим, ніж мінімальний споживчий бюджет, рівнем доходів знаходиться на нижньому рівні добробуту, і вважається бідними шарами суспільства; раціональний споживчий бюджет або

бюджет високого достатку — критерій достатньо високого рівня споживання, розрахованого на розширене відтворення і повне задоволення обгрунтованих потреб людини (людей з рівнем доходів, що знаходиться в інтервалі між величиною мінімального і раціонального споживчих бюджетів, — їх можна віднести до середнього класу).

Вказані види споживчих бюджетів є офіційно прийнятими інструментами державної політики доходів населення, та, на нашу думку, можуть доповнити існуючу в даний час систему соціальних нормативів. У даний час реальним інструментом державної соціальної політики є бюджет прожиткового мінімуму. Інші види споживчих бюджетів зараз розробляються окремими науковими організаціями і профспілками, при цьому не існує як єдиної методології їх розрахунків, так і механізму їх встановлення та використання.

У результаті викладеного, на нашу думку, в рамках удосконалення державного регулювання доходів населення необхідно створити єдину методологію розрахунків та механізм встановлення вказаних видів споживчих бюджетів як в цілому по країні, так і в регіонах. Крім того, враховуючи наведені переваги нормативного методу, а також те, що за роки реформ рівень життя більшості населення України погіршився, для побудови споживчих бюджетів доцільно було б використовувати саме цей метод побудови споживчих бюджетів.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК

Реформування моделі розподілу доходів потребує підвищення і оптимізації частки заробітної плати найманих працівників та доходів самозайнятого населення у ВВП. Від вирішення цієї задачі залежить побудова національної системи соціального захисту, що визначатиме макроекономічне співвідношення заробітної плати, що виплачується, і тієї її частини, що законодавчо резервується на пенсійне, медичне та інші види соціального страхування. Диференційований підхід державного регулювання доходів бідних верств населення як інструмент для реалізації заходів, направлених на подолання економічної бідності, дозволяє використовувати замість величини прожиткового мінімуму величину мінімального споживчого бюджету, на основі якої повинен визначитися мінімальний розмір оплати праці. Соціальна політика по відношенню до різних груп населення обов'язково повинна бути диференційованою, оскільки потреби цих груп і матеріальні можливості істотно розрізняються.

Основні напрями оптимізації державної політики доходів населення на перспективу передбачають впровадження в практичне використання раціонального споживчого бюджету. Даний інструмент може бути використаний для реалізації заходів, направлених на формування широким шарів середнього класу, а також перегляду регіональних коефіцієнтів заробітної плати. При цьому основою населення з середнім рівнем доходів повинні стати працівники бюджетного сектора економіки, що є неодмінною умовою як подальшого економічного розвитку, так і політичної стабільності в країні.

Література:

1. Моніторинг макроекономічних та галузевих показників. — К.: Міністерство економіки України, 2008. — № 5 (97). — С. 71.
2. Закон України "Про оплату праці" від 24.04.1995 № 108/95 — ВР // Відомості Верховної Ради. — 1995. — № 17. — Ст. 121. — (Із змін. та допов.).
3. Економіка України за січень-березень 2008 року // Урядовий кур'єр. — 2008. — № 77. — С. 7.
4. Закон України "Про Державний бюджет від 26.12.2008 № 835 — IV // Верховна Рада України; Закон, Перелік від 26.12.2008 № 835 — IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: //www.zakon1.rada.gov.ua
Стаття надійшла до редакції 07.09.2009 р.