



## **ПЕРСПЕКТИВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ**

*Е. М. Лібанова,  
член-кореспондент НАН України,  
заступник директора  
Інституту демографії та  
соціальних досліджень НАН України*

**Нова роль соціальної сфери в розвитку суспільства.** Постіндустріальний етап цивілізаційного прогресу характеризується передусім домінуванням інтелектуальних технологій та людського фактора. Сучасні економічні системи базуються насамперед на знаннях, а отже, ставлять дуже високі вимоги до якості робочої сили та духовної складової людського розвитку. У цьому зв'язку забезпечення належної здатності України ефективно конкурувати з економічними та політичними системами інших країн і самостійно визначати власний шлях розвитку вимагає істотного підвищення статусу соціальної сфери в українському суспільстві. Її галузі – слідом за економікою – повинні перейти з екстенсивного на інтенсивний шлях і розвиватися на основі визначення цілей та досягнення результатів на відміну від існуючої дотепер системи, що переважно ґрунтується лише на забезпеченні певних функцій – освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального господарства та соціального захисту.

Розвиток соціальної сфери має стати не прерогативою держави, а справою всього суспільства<sup>1</sup>. Це підвищує роль кожної конкретної особистості і громадських організацій та об'єднань в управлінні соціальним розвитком – від фінансування до визначення завдань і контролю.

Нова роль соціальної сфери у суспільстві потребує адекватних зрушень у державній політиці, глибокого – а подекуди і докорінного – реформування чинних систем управління, зокрема фінансування.

**Політика доходів населення, оплати праці та соціального захисту вразливих верств суспільства.** Впродовж 2000–2003 рр. відбувся злам негативних тенденцій у формуванні доходів населення: зросла заробітна плата, збільшилася її частка у сукупних доходах населення, підвищується значимість пенсійних виплат у бюджетах пенсіонерів. Проте загальний рівень доходів залишається низьким навіть за стандартами країн з перехідною економікою. Крім того, середні показники приховують дедалі більший відрив заможних верств від решти населення<sup>2</sup>. Власне це і пояснює феномен останніх років – майже всі

<sup>1</sup>При цьому держава не може усунутися від управління соціальною сферою, від її бюджетної підтримки та визначення стратегії розвитку.

<sup>2</sup>Найбільший зиск від економічного зростання отримали 20% населення з найвищими доходами – в середньому їх надходження збільшилися на 24%, тоді як доходи решти зросли на 16–17%.

економічні показники стрімко поліпшуються, середня заробітна плата зростає випереджаючими темпами, а населення залишається невдоволеним<sup>3</sup>.

Однак не слід переоцінювати досягнуті результати – практично за всіма показниками рівня життя населення Україна істотно поступається країнам не тільки розвиненої, а і перехідної економіки. Зокрема, заробітна плата, що є основною складовою доходів населення, залишається надто низькою для виконання нею своїх основних функцій; її міжгалузєва диференціація є надто глибокою, а міжкваліфікаційні розбіжності – надмірними в галузях з високою оплатою праці і такими, що межують зі зрівнялівкою, у галузях з низькою заробітною платою, передусім у бюджетній сфері.

Незважаючи на значне збільшення обсягів фінансування галузей бюджетної сфери і переважне спрямування коштів на оплату праці, співвідношення між заробітною платою освітян, працівників охорони здоров'я і соціального забезпечення та середньою заробітною платою в економіці України практично не змінюється і становить 72–73 і 59–60%\* відповідно<sup>4</sup>. Отже, по-перше, потенціал бюджетної політики для вирішення проблем у сфері оплати праці використовується далеко не повністю, а по-друге, система управління галузями бюджетної сфери не забезпечує належного зв'язку між обсягами фінансування та кількістю і якістю наданих послуг.

Збереження високих міжрегіональних відмінностей у рівнях заробітної плати створює складні проблеми у забезпеченні єдиних національних стандартів рівня життя населення окремих регіонів, у подоланні бідності та становленні середнього класу в країні.

Низький рівень заробітної плати та соціальних трансфертів, неефективна система соціального захисту та значне майнове розшарування населення спричиняються до масштабної бідності – нині в Україні бідують близько 13 млн. осіб\*\*, чії доходи майже вдвічі поступаються доходам небідних верств. Нерівномірність подолання кризи в різних секторах економіки обумовлює значну диференціацію бідності, насамперед регіональну – стрімке поліпшення ситуації спостерігається лише у великих містах.

Розв'язання проблем бідності є невід'ємною складовою політики економічного зростання, що дає змогу сконцентрувати на цьому більше ресурсів. Однак за несвоєчасного використання переваг етапу прискореного збільшення бюджетних ресурсів, фактичного невизнання стратегії подолання бідності державним пріоритетом, відсутності постійно діючих заходів боротьби з бідністю, остання неминуче посилюватиметься через зростання нерівності населення за доходами. Невідкладним завданням найближчої перспективи є забезпечення належних доходів працюючого населення і відповідних страхових виплат (перш за все пенсійних) та надання справедливої допомоги непрацездатним верствам суспільства. Акценти державної політики доходів мають бути перенесені з переважної підтримки вразливих верств населення на соціальний захист працюючих – це створить належну мотивацію економічної, зокрема трудової, активності і сформує необхідні надходження до фондів соціального страхування та бюджетів. Водночас слід запобігти відновленню патерналістських очікувань та утриманських настроїв у тій частині суспільства, яка не може самостійно забезпечити собі та своїм утриманням прийнятний рівень життя.

<sup>3</sup>Низька оплата праці є нині основним чинником відпливу робочої сили за кордон, а середньорічні масштаби трудової міграції становлять 2,5 – 3 млн. осіб.

\*Розраховано за даними Держкомтату України.

<sup>4</sup>І це при тому, що зарплата освітян (переважно працівників вищих навчальних закладів) істотно збільшується за рахунок позабюджетних надходжень.

\*\*Розрахунки ІДСД НАН України.

Необхідна комплексна реформа оплати праці, перехід від її регулювання переважно шляхом підвищення законодавчо встановленого мінімального рівня до формування обґрунтованих міжпосадових та міжкваліфікаційних співвідношень. Цьому має сприяти розвиток системи договірної регулювання, більш чітка позиція держави у тристоронніх відносинах та прискорене підвищення заробітної плати працівників бюджетної сфери.

Пенсійна реформа, започаткована у 2003 році прийняттям 2-х базових Законів “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” і “Про недержавне пенсійне забезпечення”, потребує дуже копіткої роботи виключно на визначених принципах без так званого “ручного” регулювання. Дотримання сформованих правил у поєднанні з економічним зростанням, збільшенням заробітних плат і чисельності працюючих забезпечить не тільки підвищення рівня пенсій, а й сформує мотивацію сплачувати пенсійні внески у повному обсязі. Безумовно, необхідно працювати над запровадженням повномасштабної системи соціального страхування як захисту населення від втрати доходів при настанні страхових випадків (старості, втрати здоров’я, безробіття тощо), зокрема, потребує істотного вдосконалення система збирання та адміністрування страхових внесків.

Треба значною мірою вдосконалити діючу систему соціальної підтримки вразливих верств населення, зокрема систему пільг, що сьогодні частіше потрапляють до осіб, які за своїм матеріальним становищем потребують їх менше, ніж бідні.

Ідеологія трансформації системи пільг, зокрема їх заміни іншими видами та формами соціального захисту населення, має виходити з необхідної відповідності кожного конкретного виду соціальної допомоги причині виникнення потреби (права) на неї: особливим заслугам перед суспільством; підвищеному професійному ризику; особливій соціальній уразливості певних контингентів населення через заподіяну шкоду чи життєві обставини.

Домінуючий у сучасному світі принцип надання соціальної підтримки переважно на адресних засадах має сенс тільки за умови економічної доцільності — попередня перевірка доходів для з’ясування реальної необхідності надання допомоги вимагає значних трудових та матеріальних ресурсів, а отже, помітно зменшує ті кошти, які можуть бути виплачені нужденним у вигляді універсальної допомоги. Тому не варто переводити всі без винятку види допомоги на адресні засади.

Водночас у політиці має знайти втілення трактування бідності як багатоаспектного явища, пов’язаного з позбавленням доступу до базових соціальних послуг — медичних, освітніх, житлово-комунальних тощо. Від подолання бідності за доходами необхідно перейти до розв’язання проблем бідності за можливостями. Місце проживання, низький соціальний статус або брак коштів не повинні нікому перешкоджати отримати необхідну медичну допомогу, здобути високого рівня освіти, отримати конкурентну професію та робоче місце з гідними умовами і оплатою праці.

**Рівень освіти населення, якість та доступність освітніх послуг.** Динаміка стандартизованих<sup>5</sup> показників питомої ваги осіб із вищою освітою (включаючи повну, базову та незакінчену), розрахованих за даними всіх повоєнних переписів населення, засвідчує відчутний прогрес: у 1959 році на 1000 осіб віком 25 років і старше припадало 77 осіб з вищою освітою, у 1970 — 130, у 1979 — 183, у 1989 — 308, у 2001 — 377\*. Однак серед населення 25–34 років частка осіб з вищою освітою за останній міжпереписний період знизилась<sup>6</sup> через

<sup>5</sup>За віковою структурою населення 2001 року.

\* Розраховано за даними Переписів населення.

<sup>6</sup> Попри збільшення обсягів підготовки фахівців з вищою освітою на 40%.

систематичний “відплив мозків”, що є наслідком глобалізації ринків праці, відкриття “залізної завіси” і значного розриву у рівнях життя населення України та економічно більш розвинутих країн.

Висока освітня підготовка населення, зокрема професійна, є безперечним пріоритетом державної соціальної політики. В Україні, яка відзначається високими показниками насиченості економіки кваліфікованими кадрами, цілком порівнюваними зі стандартами економічно розвинутих країн, конкурентні переваги на ринку праці та в заробітках дає тільки вища освіта<sup>7</sup>, хоча значна частина фахівців з вищою освітою, вимушено працює не за спеціальністю<sup>8</sup>. Сьогоднішні випускники вищих навчальних закладів не завжди можуть знайти собі роботу — непоодинокі випадки їх звернень до центрів зайнятості та подальшої перекваліфікації. Отже, нагальною необхідністю стає державне забезпечення високих стандартів якості освіти (шляхом акредитації та ліцензування) у всіх навчальних закладах, незалежно від місця їх розташування і форми власності, та наближення професійної структури підготовки робочої сили до вимог ринку праці, не тільки сучасних, а передусім майбутніх.

Практично не забезпечує конкурентоспроможності на ринку праці і відповідно належних доходів наявність професійно-технічної освіти, що свідчить про необхідність докорінної модернізації професійної освіти, її адаптації до нових соціально-економічних умов.

Проблеми загальної середньої освіти пов’язані не стільки з охопленням дітей відповідного віку<sup>9</sup>, скільки з якістю набутих знань, особливо у сільських поселеннях та малих містах. До їх вирішення слід підходити дуже виважено. Так звані малокомплектні сільські школи потребують значно більших витрат на утримання, але, як свідчить аналіз досвіду країн Східної Європи, в освітньому сенсі вони не мають істотних недоліків принаймні впродовж перших років навчання<sup>10</sup>. Наявність же школи є потужним поштовхом для соціальної згуртованості та культурної ідентичності мешканців села.

Сьогодні в країні існують різні стандарти надання освітніх послуг, диференціація яких визначається переважно місцем проживання<sup>11</sup>, що суперечить нормам Конституції України, провокує формування багатопокілної, спадкової бідності. Отже, необхідно здійснити реорганізацію шкільної мережі з урахуванням потреби в отриманні освіти високої якості як міським, так і сільським населенням.

**Стан здоров’я населення, доступність та якість медичних послуг.** Рівень захворюваності та смертності населення України, як і в цілому ситуація в галузі охорони здоров’я, залишаються критичними: 40% населення — це інваліди та особи, які перебувають на диспансерному обліку, тобто потребують системного лікування<sup>12</sup>; середня очікувана тривалість життя при народженні в Україні була нижчою, ніж в європейських країнах з переміщеною економікою, на 5–6 років, а ніж в економічно розвинутих — на 9–11<sup>13</sup>.

<sup>7</sup>Про це свідчать, зокрема, значно вищі рівні зайнятості та добробуту осіб із вищою освітою. Рівень освіти безпосередньо впливає на добробут не тільки окремої особи, а й всієї родини.

<sup>8</sup>За даними Обстеження населення з питань економічної активності, 70 % осіб із вищою освітою в галузі фізичних, математичних та технічних наук, 46 % тих, хто має вищу освіту з біологічних, агрономічних та медичних наук, 76 % фахівців у галузі прикладних наук і техніки.

<sup>9</sup> Воно є в Україні доволі високим.

<sup>10</sup> Є істотні сумніви щодо якості навчання у школі, яку відвідують 5 дітей різного віку — саме стільки за українським законодавством необхідно для утримання в селі початкової школи.

<sup>11</sup> Поряд із школами, де не вистачає викладачів належної кваліфікації і практично відсутнє належне обладнання, функціонують (і фінансуються за рахунок бюджету) так звані елітні школи, які працюють за іншими програмами, мають сучасне обладнання тощо.

<sup>12</sup> Тенденції захворюваності віддзеркалюють як реально існуючі зміни — під впливом цілої низки соціально-економічних чинників та зростання у складі населення осіб похилого віку, так і певною мірою трансформацію системи реєстрації хвороб.

<sup>13</sup> Доклад о развитии человека 2004. Издано для ПРООНизд-вом “Весь мир”, 2004. —С.161–163.

Найгостріші проблеми здоров'я населення України пов'язані із захворюваністю, інвалідністю та смертністю від хвороб системи кровообігу і новоутворень (передусім чоловіків працездатного віку<sup>14</sup>) та таких соціально небезпечних інфекційних хвороб, як СНІД і туберкульоз. І це – поряд із загальними соціально-економічними та екологічними проблемами, поширеністю шкідливих звичок та нехтуванням вимогами здорового способу життя – віддзеркалює існуючі негаразди у системі первинної та вторинної медичної допомоги.

Незважаючи на дворазове зростання видатків зведеного бюджету України на охорону здоров'я (з 4888,2 млн. грн. у 2000 році до 9708,2 млн. у 2003), за показником витрат в розрахунку на одного жителя Україна посідає 111-те місце серед 191 країни світу та 8-ме – серед пострадянських республік<sup>15</sup>. При цьому і Державний, і місцеві бюджети фінансують не медичні послуги (їх якість, своєчасність та ефективність), а утримання установ галузі, що залежить від наявності будинків, ліжок, медичного персоналу тощо. Безперечно, необхідно збільшувати обсяги державного фінансування системи охорони здоров'я, але кошти мають використовуватися максимально ефективно і спрямовуватись на реальне поліпшення стану здоров'я населення.

*Зв'язок розвитку соціальної сфери з моделлю державного устрою.* Ситуація в соціальній сфері, механізм її функціонування та фінансування значною мірою визначається вибраною моделлю розвитку держави. Соціально-орієнтована економічна система з домінуванням складових соціал-демократичної моделі державного устрою передбачає високий рівень перерозподілу ВВП через бюджет (а отже, високі податки з доходів за прогресивною шкалою), високу частку державної власності в економіці країни, високий ступінь контролю держави за соціально-економічними процесами і поширення практики надання соціальних послуг через суспільні фонди споживання.

В Україні ж необхідність подолання економічної кризи вимагала застосування засобів державної політики, притаманних переважно ліберальній моделі державного устрою – зниження податків, зменшення частки державної власності в економіці, звуження втручання держави в соціально-економічні процеси.

Етап економічного зростання вимагає переосмислення обраної стратегії саме в контексті розвитку соціальної сфери – забезпечення виключно бюджетного її фінансування потребуватиме посилення державного втручання в економічні процеси, зокрема повернення до прогресивної шкали і загального збільшення рівня оподаткування доходів. Поєднання ж ліберальних принципів регулювання економіки з соціал-демократичними методами управління соціальною сферою неминуче призведе до неефективності та спровокує масштабний дефіцит бюджету. Збереження нині існуючих методів і масштабів державного регулювання економіки цілком можливе<sup>16</sup>, але за таких умов тягар фінансування освіти (за винятком базової), охорони здоров'я (за винятком певного мінімуму медичних послуг), житлово-комунальної сфери, соціального захисту переноситься на населення через прискорений розвиток різноманітних форм страхування та кредитування і проведення повномасштабної реформи системи оплати праці. Необхідна і масштабна реформа соціальної сфери – запровадження багатоканальної системи фінансування недостатньо.

<sup>14</sup> За даними таблиць смертності і середньої тривалості життя населення України, ризик смерті у працездатному віці становить для чоловіків України 38%, що майже у 5 разів перевищує такий показник для жінок.

<sup>15</sup> Сума позабюджетних надходжень не перевищує 10% (у США ця частка становить 48%, у Греції – 42, Португалії – 40, Італії, Ізраїлі, Австрії – 27, Канаді – 26, Німеччині – 22%).

<sup>16</sup> Ліберальна модель є максимально ефективною для забезпечення високих темпів економічного зростання в короткостроковій та середньостроковій перспективі.

Альтернативою вибору між ліберальною та соціал-демократичною моделями є побудова власної моделі державного устрою, яка базуватиметься на інтеграції складових однієї та другої, забезпечуючи необхідний баланс між економічною ефективністю та соціальною справедливістю, між стимулюванням економічного розвитку та підтримкою соціально вразливих верств населення, між державним регулюванням та індивідуальною ініціативою.

**Основні напрями бюджетної політики в соціальній сфері.** Видається доцільним мінімізація державного втручання в процес надання соціальних послуг в поєднанні із максимально чітким визначенням правил та жорстким контролем їх виконання. Оскільки головним інструментом впливу держави на суспільне буття є бюджет, досягнення цілей розвитку соціальної сфери забезпечується пріоритетами бюджетної політики.

Таким чином, загальна схема зміни державного підходу до управління соціальною сферою включає:

- формування цілей та пріоритетів розвитку, орієнтованих не на процес надання тих або тих послуг, а на отримання конкретних результатів;
- створення концепції розвитку сфери в цілому і кожної окремої її галузі;
- розробку механізму функціонування соціальних галузей, який забезпечить вимірювальне досягнення визначених цілей;
- розробку системи критеріїв та індикаторів досягнення визначених цілей.

У частині формування цілей та пріоритетів розвитку винятково важливим є надання їм реальності і конкретності, узгодженості із напрямками розвитку інших галузей та доступними ресурсами, як фінансовими, так і людськими. Необхідне розуміння сутності кожного пріоритету. Наприклад, безумовно, важливим завданням є збільшення частки випускників середніх шкіл, які продовжують навчання. Цей показник є одним з ключових у міжнародних порівняннях соціального розвитку і широко використовується ООН та іншими міжнародними структурами. Та при його застосуванні в системі пріоритетів розвитку вищої освіти необхідно визначитися: ми прагнемо зростання інтелектуально-освітнього потенціалу суспільства чи поліпшення якості робочої сили. В першому випадку набуття вищої освіти є самодостатньою цінністю, в другому – професійна структура студентів вищих навчальних закладів має узгоджуватись із довгостроковими прогнозами попиту економіки на робочу силу.

Концепція розвитку соціальної сфери загалом, включаючи всі без винятку її галузі як окремі складові, має на меті узгодження в часі та просторі основних напрямів дій та необхідних для цього ресурсів і очікуваних результатів.

Конкретизуватися концептуальні розробки мають у формі організаційно-економічних механізмів, які доцільно попередньо апробувати – можливо, навіть у альтернативних варіантах – в окремих територіальних одиницях. Принципово можливим видається також визначення окремого регіону (району, міста або області) як полігону для відпрацювання більшості складових реформи соціальної сфери. Пілотні регіони – для апробації окремих складових або практично всього механізму – мають визначатися виключно на тендерних засадах з урахуванням зацікавленості та здатності місцевої влади до зміни своєї ролі в соціальній політиці. У процесі пілотних апробацій необхідно відпрацювати нові функції та повноваження органів місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування. Роль агента центральної виконавчої влади у проведенні соціальної політики в територіальних межах має змінитися на роль організатора надання всього комплексу соціальних послуг населенню відповідної території. Це потребує адекватної зміни юридичного статусу, повноважень, механізму закріплення податків та відповідальності. За таких

умов населення через систему виборів складу органів самоврядування матиме можливість визначати механізм фінансування об'єктів соціальної сфери відповідно до сформованих пріоритетів їх розвитку та контролювати якість наданих соціальних послуг. Безпосередній зв'язок між обранням до органів місцевого самоврядування (передусім їх голів) та якістю і доступністю соціальних послуг є невід'ємною складовою формування громадянського суспільства.

Система критеріїв та індикаторів досягнення визначених цілей спрямована на забезпечення належної вимірності процесів, можливості контролю за їх розвитком та оцінки ефективності запроваджених заходів. При цьому критерії оцінки соціальної спрямованості бюджетної політики підпорядковуються критеріям розвитку соціальної сфери, а індикатори входять до загальної системи соціальних індикаторів. Необхідне налагодження моніторингу – і це також доцільно робити спочатку на рівні окремих регіонів – або принаймні регулярних системних оцінок та аналітичних досліджень.

Потребує докорінних змін система взаємовідносин місцевих та центральних органів виконавчої влади. Розширення функцій місцевих органів влади зумовлює посилення контролю за дотриманням єдиних державних вимог. На державному рівні мають бути визначені об'єкт, суб'єкти та процедура контролю.

Центральні структури (Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство освіти та науки, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство культури, Держжитлокомунгосп) мають виконувати функції формування політики, розробки програм, розподілу коштів державного бюджету на їх фінансування по територіях, вироблення єдиних стандартів якості та доступності послуг соціальної сфери, контролю за їх дотриманням.

Аналогічно слід змінити функції міністерств та відомств щодо установ, які входять до сфери їх відповідальності: від опікування та контролю за повсякденною діяльністю необхідно перейти до визначення її стратегічних напрямів і контролю за результатами роботи, від розподілу матеріальних ресурсів – до розподілу коштів.

Необхідно змінити і фінансові відносини між окремими міністерствами та відомствами, зокрема між так званим соціальним блоком Уряду та Міністерством фінансів, яке має розподіляти бюджетні кошти відповідно до сформованого і прийнятого Кабінетом Міністрів комплексу державних програм та здійснювати контроль за їх використанням. Міністерства соціального блоку самостійно здійснюватимуть подальший розподіл коштів між територіями та програмами і нести відповідальність за їх використання.

Комплексна реформа соціальної сфери, включаючи зміну механізму її бюджетного фінансування, миттєво не розв'яжуть накопичені впродовж десятиріч соціальні проблеми, але запобігатимуть їх поглибленню та, за умови послідовних і системних дій всіх владних структур, дадуть змогу побудувати в Україні ефективну соціальну систему.