



СОЦІАЛЬНІ ПРОГРАМИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ

*О. В. Макарова,
кандидат економічних наук,
завідувач відділу
Інституту демографії та соціальних
досліджень НАН України*

Головним питанням внутрішньої політики розвинутих країн світу є вирішення соціальних проблем та підвищення добробуту населення. Основним інструментом реалізації державної соціальної політики є розробка і впровадження соціальних програм. В Україні особливої уваги потребує вирішення проблем, пов'язаних з подоланням бідності та забезпеченням принаймні мінімальних стандартів життя для малозахищених верств населення. Їх складність зумовлюється недостатньо виваженою політикою початкового етапу перехідного періоду і тяжкою економічною кризою 90-х рр. ХХ століття, а також демографічною кризою, наслідки якої загрожують соціально-економічному розвитку. Для вирішення зазначених завдань та забезпечення ефективності соціальної політики, має бути розроблена власна вітчизняна теоретична база з обґрунтування та оцінки політичних дій і соціальних програм, яка б враховувала специфічні умови соціально-економічного розвитку країни, відповідала меті досягнення соціальної справедливості та економічного зростання, базувалася на кращому світовому досвіді.

Питання розробки та реалізації програм, що мають соціальну спрямованість, не є новими у науковій практиці. У різні часи до них зверталися багато дослідників. Вітчизняні розробки з цієї проблематики пов'язані з іменами таких вчених, як А.В. Базилюк, М.П. Войнаренко, Т.М. Кір'ян, В.І. Куценко, Е.М. Лібанова, Б.Є. Надточій, В.М. Новіков, В.В.Онікієнко, О.М. Палій, В.І. Паніотто, А.П. Ревенко, Ю.І. Саєнко, О.О.Яременко та ін.

Нині потребують ґрунтовної розробки такі наукові проблеми, як підвищення ефективності *соціальної функції* держави, вибір пріоритетів та оптимальних варіантів програмних дій, оцінка соціально-економічної ефективності соціальних програм.

У радянський час в Україні був накопичений значний досвід вирішення соціальних проблем. Та за період з 1992 по 2000 рр. країна зазнала колосального економічного спаду і соціальних втрат. Відбувалися криміналізація економіки, масштабне зростання "тіньового" сектору, глибоке майнове розшарування населення, поширення бідності. Падіння рівня

життя переважної частини населення України внаслідок глибокої соціально-економічної кризи останнього десятиріччя 20-го століття змушувало державу протистояти обвальному збіднінню і вживати заходів із соціального захисту.

У перші роки незалежності України було прийнято низку законів, впроваджувалися соціальні програми, які були не узгоджені між собою, не враховували реалії економіки і можливості фінансування.

Характерними рисами системи соціального захисту перехідного періоду стали:

- зрівнялівка у пенсійному забезпеченні, його низький рівень;
- скорочення реальних розмірів соціальних допомог, які практично вже не виконували захисну функцію;
- стрімке підвищення вартості та погіршення якості послуг закладів освіти, охорони здоров'я, культури;
- зменшення фінансування переважної більшості соціальних програм, що відбувалося на фоні збільшення кола соціальних зобов'язань, які декларувала держава;
- неефективність управління коштами Фонду соціального страхування, Пенсійного фонду, Державного фонду сприяння зайнятості населення тощо.

Перехід до ринкової системи господарювання не супроводжувався в Україні диверсифікацією фінансування соціальної сфери: головним джерелом витрат був та залишається держбюджет. Між тим, досвід висвітлив суттєві проблеми у бюджетному фінансуванні соціальної сфери в Україні, викликані як об'єктивними макроекономічними диспропорціями (що були успадковані від минулої системи господарювання та нагромаджені за роки непослідовних реформ), так і значними вадами у реалізації самої соціальної політики держави. Серед таких проблем: недостатнє фінансування соціальної сфери, непослідовне та фрагментарне фінансування з неефективною структурою і слабкою соціальною спрямованістю. Оскільки ні заробітна плата, ні пенсії, ні соціальні допомоги не були спроможними підтримувати хоча б мінімальний рівень добробуту населення, стали впроваджуватися програми, що мали більш адресний характер, серед них найвагоміші – програма житлових субсидій та програма адресної соціальної допомоги малозабезпеченим.

У 2000 році почалось зростання питомої ваги витрат на соціально-культурні заходи у ВВП (див. табл.1). Проте, незважаючи на зростання видатків, система соціального захисту все ж недостатньо ефективно виконує свої функції: не поліпшується ситуація щодо бідності, від якої найбільш страждають сім'ї з дітьми, спостерігається низький рівень охоплення бідного населення соціальними програмами, переважна частина пільг має декларативний характер.

Постала нагальна потреба у відміні старих правил виконання соціальних зобов'язань. Проте пропозиції щодо відміни будь-якого соціального зобов'язання держави (навіть того, що не виконується через нестачу бюджетних ресурсів), як правило, натрапляють на різку критику і відповідні дії з боку отримувачів соціальних трансфертів та суспільно-політичних рухів (прикладом можуть бути спроби відміни деяких видів пільг).

Причиною невдач, з одного боку, є певний консерватизм більшої частини суспільства, яка звикла до споживацького ставлення до держави, з другого – недостатньо виважена схема обґрунтування пропозицій стосовно відміни або реорганізації тих чи інших зобов'язань держави.

Таблиця 1

Видатки Зведеного бюджету України
на соціально-культурні заходи (у % до ВВП)

	2000 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р. 9 місяців
Соціальний захист і соціальне забезпечення	3,5	4,1	5,7	5,0
Охорона здоров'я	2,9	3,1	3,4	3,7
Освіта	4,2	4,7	5,6	5,8
Культура і мистецтво	0,4	0,4	0,4	0,4
Засоби масової інформації	0,1	0,1	0,1	0,1
Фізична культура і спорт	0,1	0,1	0,2	0,2

Джерело: Послання Президента України до Верховної Ради України. Про зовнішнє і внутрішнє становище України у 2003 році. – К., 2004. – С. 61.

Підвищення ефективності реалізації соціальних програм потребує реструктуризації соціальних зобов'язань держави. Змістовно реструктуризація полягає насамперед у відміні частини соціальних програм, що не фінансуються зовсім або недостатньо фінансуються. Іншим напрямом є заміна нині діючих численних видів допомог на єдину адресну допомогу з малозабезпеченості. Ефект від здійснення подібної реструктуризації може бути досить високим.

У разі заміни частини цільових трансфертів єдиною допомогою з малозабезпеченості виникає принципова проблема – її нецільового використання. Така небезпека виникає при заміні житлових субсидій, транспортних пільг, пільгового придбання ліків. Нецільове використання загрожує зростанням збитків надавачів відповідних послуг. Принципово така проблема може бути вирішена, однак найшвидше це буде пов'язане із збільшенням адміністративно-управлінських витрат, що може зробити неефективним таку заміну. Запобігти нецільовому використанню допомоги можна шляхом застосування не реальних, а “спеціальних грошей” або ваучерів, які мають надаватися на цільові витрати (відповідні товари або послуги).

Зміни принципів призначення видів соціальної допомоги. Основний напрям реформування системи соціальної допомоги фізичним особам полягає в переході до адресного призначення частини з них і відмови від призначення на основі приналежності до тієї або іншої соціальної групи. Як критерій адресності пропонується використовувати рівень доходів домогосподарства.

Деякі кроки щодо реалізації такого підходу вже зроблені, а саме, прийняті зміни до Закону щодо допомоги сім'ям з дітьми у частині заміни деяких видів допомоги адресною допомогою з малозабезпеченості.

Зміна категорій отримувачів соціальних трансфертів. Прикладом реалізації цього напрямку реструктуризації соціальних зобов'язань може бути виключення з числа отримувачів державних пенсій осіб, що досягли пенсійного віку, але продовжують працювати. Прийняття рішення щодо можливості отримати надбавку до основної пенсії у разі, коли пенсіонер працює і продовжує сплачувати пенсійні внески і при цьому відмовляється від отримання пенсії певний період часу, може дати економію коштів Пенсійного фонду.

Раціоналізація соціальних зобов'язань. Частину соціальних зобов'язань доцільно перевести на страхові принципи фінансування. Йдеться насамперед про страхове фінансу-

вання медичних послуг у рамках системи соціального страхування. Зважаючи на те, що значна частина послуг охорони здоров'я і освітніх послуг надається на платній основі, і ціни на такі послуги є доступними тільки для заможної частини населення, переведення їх на страхові принципи могло б зробити їх більш доступними для населення з середнім рівнем доходу.

Програма соціальної допомоги. Соціальна допомога – грошова допомога і допомога в натуральній формі, яка надається особам у кризовій ситуації (малозабезпеченість, бездоглядність, недієздатність, відсутність постійного житла, потреба в постійному догляді), а також для підтримки сімей з дітьми (по вагітності та пологах, при народженні дитини, по догляду за дітьми).

Завданням соціальної допомоги є полегшення матеріального стану людей незалежно від їх трудової діяльності.

До основних видів допомоги, що адмініструються органами праці та соціального захисту населення, належать: допомога сім'ям з дітьми відповідно до закону “Про державну допомогу сім'ям з дітьми”; державна допомога малозабезпеченим сім'ям; державна допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам; допомога малозабезпеченій особі, яка проживає з інвалідом 1 чи 2 групи внаслідок психічного розладу; субсидія на відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг та придбання скрапленого газу, твердого палива.

Як правило, програми соціальної допомоги не охоплюють на сто відсотків контингент населення, на який вони спрямовані, будь-якій програмі притаманні помилки “включення” та “виключення”. Дані обстежень умов життя домогосподарств України свідчать про надто низький рівень охоплення бідного населення програмою адресної соціальної допомоги з малозабезпеченості (за даними 2002 року, серед населення, яке визначене бідним за відносним критерієм, лише 10% отримують адресну допомогу з малозабезпеченості, а серед населення, що має сукупні доходи нижче межі, яка дає право на отримання допомоги – 23%). Існуюча ситуація зумовлюється такими чинниками:

- недоліками у методиці визначення сукупного доходу сім'ї для надання соціальної допомоги;
- великими обсягами “тіньової” зайнятості (і відповідно – “тіньового” доходу), що є причиною високого ступеня невідповідності реальним тих доходів, які зазначені у довідках, що надають в органи соціального захисту особи, які претендують на отримання допомоги;
- психологічними настановами населення на отримання допомоги від держави (соціальний патерналізм);
- відсутністю ефективної системи контролю за повнотою і достовірністю даних про добробут сім'ї, а також дієвої системи відповідальності за надання недостовірної інформації з боку претендентів на отримання допомоги.

Методика визначення нужденності сім'ї має більш ретельно враховувати чинники так званого “економічного потенціалу сім'ї”, до якого відносять трудові можливості членів домогосподарства самостійно забезпечувати свої потреби, нерухомість і транспортні засоби, які могли б, але не дають своїм власникам додатковий стійкий дохід.

Критеріями для надання допомоги мають бути такі:

- середній розмір доходу на члена сім'ї нижче за встановлену межу;
- відсутність нерухомості, накопичень, земельної ділянки або майна, що може бути джерелом додаткового доходу;

- наявність в сім'ї соціально вразливих категорій громадян, наприклад, дітей-інвалідів, дітей-сиріт, що перебувають під піклуванням, самотні матері, вагітні жінки тощо.

Разом з тим необхідно скоротити громіздкість щодо збирання та надання великої кількості різноманітних довідок. Доцільно розвивати систему надання усіх видів допомоги «в одному вікні», перші результати впровадження якої в територіальних органах соціального захисту можна оцінити цілком позитивно. Це дає можливість скоротити час для збирання документів для отримувачів допомоги, уніфікує процедуру призначення допомоги, створює більш зручні та сприятливі умови для клієнтів і працівників відповідної служби.

Субсидії є ще одним видом адресної допомоги, який було впроваджено з метою підтримки громадян щодо оплати житлово-комунальних послуг за умов збільшення тарифів на них. Забезпечується цей вид допомоги шляхом надання громадянам щомісячної безготівкової субсидії.

В умовах переходу до ринкової економіки система державних дотацій на житлово-комунальні послуги, що діяла до 1995 року і була орієнтована, насамперед, на безпосереднє покриття витрат на виробників цих послуг, виявилася нежиттєздатною і стала гальмом на шляху соціально-економічних перетворень в Україні. Саме тому у лютому 1994 року Уряд розпочав реалізацію програми реформування житлово-комунального господарства, в рамках якої, зокрема, передбачалося поетапне запровадження механізму повної оплати житлово-комунальних послуг сім'ями з достатніми доходами, за рахунок чого основний фінансовий тягар на покриття витрат житлово-комунального сектору економіки поступово мав перейти з держави на споживачів цих послуг.

Програма набула значної ваги і досить відчутно забезпечувала соціальний захист малозабезпечених верств населення за підвищення цін і тарифів на житло, комунальні послуги та енергоносії.

Однак кількість отримувачів субсидій останніми роками з цілого ряду причин поступово скорочується. З 1999 по 2002 рік кількість сімей, яким були призначені субсидії, зменшилася з 4,9 до 3,7 млн.

Взагалі, програма житлових субсидій була впроваджена як тимчасова і поступово має бути переведена на умови надання адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Першим кроком на шляху її реформування є перехід на готівкову форму її надання. Нині, в органах соціального захисту створюється "Єдиний реєстр отримувачів усіх видів допомоги та субсидій", відбулося територіальне об'єднання органів, що надають субсидії та різні види соціальної допомоги. Залишається ряд проблем методичного характеру, пов'язаних з уніфікацією ведення реєстру, визначення доходу сім'ї, що дає право на допомогу, удосконаленням організаційних форм надання допомоги тощо.

За останніх п'ять років відбувались значні зміни у програмах державної допомоги **сім'ям з дітьми**, що були зумовлені намаганням держави привести у відповідність чинне законодавство, соціальні зобов'язання держави та фінансові можливості щодо їх виконання. За період з 1994 по 1999 роки у кілька разів скоротилася частка допомог у розмірі середньої заробітної плати, що свідчить не тільки про абсолютне, а й відносне знецінення допомог в цей період.

Нестача бюджетних коштів і слабе виконання захисної функції зумовили необхідність підвищення адресності допомог сім'ям з дітьми. В результаті, за даними органів соціального захисту, в період з 1999 до 2002 рік збільшилося фінансування програм допомоги сім'ям з дітьми як за номінальним розміром, так і перерахованим за цінами 1999 року (див. табл. 2). Більш ніж удвічі зріс також і середній розмір допомог у розрахунку на 1 отримувача.

Таблиця 2

Дані про стан фінансування програм допомоги сім'ям з дітьми та рівні бідності і злиденності у цих сім'ях

	1999	2000	2001	2002
Фінансування допомог на дітей (номінальне), млн.грн.	243	398	599	790
Індекс інфляції	–	128,2	112	100,8
Фінансування допомог на дітей (у цінах 1999 року), млн.грн.*	243	310,5	417,8	546,7
Кількість отримувачів (на кінець року), тис.	2114,9	2925	2873	1823,6
Фінансування (у цінах 1999 р.) у розрахунку на 1 дитину	114,90	106,14	145,43	299,78

* за розрахунками автора

За результатами обстежень умов життя домогосподарств України видно, що рівень бідності (виміряний за критерієм межі 1999 р. скоригованої на рівень інфляції) у 2002 році знизився майже для всіх типів сімей з дітьми за винятком багатодітних (див. табл. 3). Багатодітні сім'ї справді – найбільш уразливий контингент серед усіх сімей з дітьми: 94% таких сімей має дохід нижчий за прожитковий мінімум, у третини з них добове споживання калорій є меншим за 2100.

Отже, саме цей тип сімей потребує особливого піклування з боку держави. Допомога дітям з багатодітних сімей має надаватися переважно у натуральній формі (безплатне харчування, шкільна форма, учбові приладдя, послуги культурних та спортивних закладів тощо).

Надання пільг на сьогоднішній день є однією із складових системи соціального захисту, хоча цей вид захисту і не є повною мірою програмою допомоги, оскільки не становить єдиного організаційного механізму. Первісно функція пільг полягала не у захисті, а у відзначенні або наданні привілеїв певним категоріям громадян, які мають на це право у зв'язку із заслугами перед суспільством. Однак на початку 90-років минулого століття розпочався процес масового надання пільг різним категоріям населення, контингент пільговиків значно розширився, і пільга дедалі більш стала виконувати функцію соціальної допомоги. Поштовхом до цього було різке падіння життєвого рівня населення країни. Отже, намагання держави захистити від зубожіння найбільш незахищені верстви населення і тим самим не допустити подальшого росту інфляції призвели до використання пільг як інструменту соціального захисту.

Таблиця 3

Рівні бідності серед сімей різних типів*

Типи сімей	Рівень бідності, % (за роками)			
	1999	2000	2001	2002
Серед усіх сімей з дітьми	29,1	34,2	36,2	30,5
Серед сімей з дітьми до 3-х років	44,1	40,0	48,0	37,1
Серед багатодітних сімей	54,5	57,9	62,0	62,2

* розрахунки автора

Сформована за радянських часів система пільг – надто громіздка та розгалужена структура, що ускладнює їх облік. Порядок надання пільг регулюється великою кількістю (понад 40) нормативно-правових актів. Згідно з чинним законодавством налічується близько 30 пільгових категорій і понад 20 різних видів пільг. Пільги набули настільки значного поширення, що на кожного мешканця країни припадає більш як один випадок використання пільг. Важко оцінити загальну кількість пільговиків, оскільки часто одна і та ж особа підпадає під кілька пільгових категорій. Пільговою оплатою житлово-комунальних послуг, електроенергії та палива користується понад 15% усіх домогосподарств, у третині сімей є хоча б одна особа, що користується пільгою на транспорт.

Ідея пропозицій щодо заміни пільг іншими видами соціальної допомоги полягає у тому, що допомога має надаватися відповідно до причини виникнення потреби (права) на неї. Причини виникнення права можна класифікувати таким чином:

- підвищений професійний ризик;
- особлива соціальна уразливість певних контингентів населення, що виникла внаслідок шкоди, заподіяної через певні обставини (аварії, стихійні лиха, війни) або через життєві обставини (сирітство, старість, багатодітність, хвороби чи інвалідність тощо);
- особливі заслуги перед Батьківщиною або суспільством.

Відповідно до цієї класифікації пропонуються свої шляхи реорганізації існуючої системи пільг.

До категорії пільговиків, що мають особливі заслуги перед Батьківщиною, за чинним законодавством належать Герої України, Герої Радянського Союзу, повні кавалери ордена Слави, особи, нагороджені чотирма і більше медалями “За відвагу”, Герої Соціалістичної Праці.

Пропозиція щодо реорганізації пільг для цієї категорії населення – це лише переєстрація в органах соціального захисту. Порядок надання пільг для даної категорії в основному пропонується залишити у старому вигляді, обмежуючи їх надання тільки самій особі (без урахування членів сім’ї). Надання пільг для осіб, які мають особливі заслуги, а також всі процедури, пов’язані з реєстрацією цих осіб, їх прийомом в органах соціального захисту, повинні здійснюватися таким чином, щоб підвищувати статус і суспільний авторитет таких людей: вони мають користуватися особливою повагою серед членів суспільства.

Пільги за соціальною ознакою застосовуються для таких категорій: учасники війни; ветерани праці; сім’ї загиблих; інваліди Війни; ветерани військової служби та ветерани служби в системі Міністерства внутрішніх справ; постраждалі від ЧАЕС; малозабезпечені сім’ї з хворими дітьми та дітьми 1 і 2 років життя; пенсіонери, сироти, інваліди з дитинства, інваліди від загального захворювання, жертви політичних репресій.

Пільги для цих категорій пропонується замінити за їх згодою адресною соціальною допомогою, яка має надаватися у грошовому виразі у розмірах, встановлених відповідно до нормативів використання послуг певних видів (кількість поїздок транспортом, використання житлової площі, тепла, електроенергії, часу телефонного зв’язку тощо). Пільги, пов’язані з лікуванням та протезуванням у перспективі мають бути переведені під дію програми медичного страхування.

Для реорганізації професійних пільг відповідні міністерства і відомства мають встановити точний перелік посад, для яких необхідність користування відповідною послугою зумовлюється виконанням службових обов’язків.

Позитивний ефект від реорганізації діючої системи пільг очікується завдяки створенню більш обґрунтованого та прозорого механізму надання пільг, можливості обліку категорій пільговиків та використання коштів, забезпеченню відповідності факту користування пільгою причині, що зумовила право на пільгу; досягненню більшої справедливості щодо захисту пільговиків, зокрема, тих, що мають обмежені можливості використання пільгових послуг (сільських мешканців, людей з фізичними обмеженнями пересування тощо); усуненню необґрунтованого використання пільг (за підробленими документами, обманним шляхом) через забезпечення можливості перевірки права на пільгу, яке буде зафіксовано у “єдиному реєстрі”; наданню пільгових послуг у межах нормативів використання послуг; зменшенню зловживань з боку підприємств — надавачів послуг через завищення реального обсягу наданих пільгових послуг.

Висновки. Соціальні програми є основним засобом реалізації державної соціальної політики. Застарілі правила виконання соціальних зобов’язань в Україні потребують реорганізації у зв’язку з новими соціально-економічними реаліями. Основні напрями такої реорганізації полягають у підвищенні адресності надання соціальних допомог з одночасним удосконаленням методики визначення нужденності претендентів на допомогу; відміні тих соціальних зобов’язань, виконання яких не має ні соціального, ні економічного ефекту, і заміні їх іншими видами соціального захисту; спрощенні організаційного механізму призначення і надання допомоги, розвитку системи соціального страхування як основної форми соціального захисту населення.