

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ**

Досліджено причини низької ефективності соціальної політики в Україні. На основі світового досвіду запропоновано шляхи подолання проблем, які заважають реалізувати соціальні проекти. Доведено результативність регіонального підходу у забезпеченні якості, створення та впровадження соціальних програм. Актуалізовано роль бізнесу у реалізації соціальної політики державою, зокрема роль роздрібних торгових організацій у забезпечення доступності продуктів харчування та покращення їх структури споживання.

Исследованы причины низкой эффективности социальной политики в Украине. На основе мирового опыта предложены пути преодоления проблем, которые стоят на пути реализации социальных проектов. Доказано результативность регионального подхода в обеспечении качества, создание и внедрение социальных программ. Актуализирована роль бизнеса в реализации социальной политики государством, в частности роль розничных торговых организаций в обеспечении доступности продуктов питания и улучшение их структуры потребления.

The reasons of low efficiency of social policy in Ukraine were researched. Based on international experience ways of overcoming the problems those hinder implementations of social projects were suggested. We proved the effectiveness of the regional approach of quality assurance, development and implementation of social programs. It was modified the role of business in the implementation of social policy, including the role of retail organizations to ensure the food availability and improve its consumption structure.

*Ключові слова:* соціальна політика, регіональний рівень, причини, проблеми, шляхи подолання, соціальна функція бізнесу, роздрібна торгівля.

Відомо, що соціальний захист – це комплекс організаційно-правових та економічних заходів, здійснюваних державою, спрямованих на забезпечення добробуту кожного члена суспільства, умов для реалізації його права на гідний рівень життя і розвиток особистості [1]. Тобто його реалізація передбачає певний, гарантований державою відповідно до встановлених стандартів, рівень матеріальної забезпеченості, підтримку доходів і створення добробуту громадянам.

Сьогодні для нашої держави бідність стала не тільки хронічним явищем, яке суттєво впливає на спосіб життя переважної частини українців, але і чинником поляризації суспільства, його поділу на дуже багатих в економічному аспекті і дуже бідних, що попри це супроводжується значним зниженням середнього класу суспільства, розвиток якого є запорукою процвітання кожної держави. Так, співвідношення доходів найзаможніших і найбідніших соціальних груп сягнуло катастрофічної диспропорції – 30:1, у той час як у країнах ЄС, куди спрямований наш вектор розвитку, лише 5,7:1 [2].

Така загрозлива ситуація, що склалася у державі, потребує кардинальних змін у здійсненні соціальної політики, які повинні базуватися на кращому світовому досвіді подолання аналогічних проблем та інтеграції у дані процеси бізнесу. Зокрема, регіональної роздрібною торгівлі, яка може суттєво впливати на розв'язання соціально-економічних проблем населення, оскільки щоденно бере безпосередню участь у задоволенні його потреб.

Дослідження методології покращення соціального захисту населення є темою багатьох наукових праць. Вивченням даного питання займалися такі вчені, як О. Макарова, Т. Боярчук, Н. Баранова, В. Опарін, А. Гриненко, Е. Лібанова, В. Новіков, І. Овчаренко, М. Папієв, О. Примостко, С. Синичук, Н. Савченко, Т. Семигіна, А. Сидорук, П. Шевчук, Ю. Юрченко, О. Палій.

Проте, на нашу думку, в економічній літературі не достатньо уваги приділяється аналізу причин низької ефективності нормативних документів, які спрямовані на забезпечення соціального захисту населення. Крім того, практично відсутні роботи вчених, які теоретично обґрунтовували б та надавали практичні інструменти щодо включення бізнесу, зокрема регіональної роздрібною торгівлі у даний процес.

Цілями статті є: виявити причини низької ефективності соціальної політики у нашій державі; запропонувати інструменти, за допомогою яких регіональна роздрібна торгівля може впливати на розв'язання соціально-економічних проблем населення.

Зубожіння населення України, в тому числі працюючих осіб, стало сумним трендом, який характерний для нашої держави впродовж останніх років. Незважаючи на те, що керівництво країни зобов'язалося зменшити до 2015 р. відсоток населення, що проживає за межею до 18,4%, проте у 2010 р. цей показник збільшився та сягнув 26,4%, що становить 12,5 млн. осіб. Ще однією негативною тенденцією сучасності стало переміщення економічно активних громадян до категорії населення, дохід яких є нижчим за прожитковий мінімум. Так, 79% від усіх домогосподарств, статки яких є нижче межі бідності, складають домогосподарства, члени яких працевлаштовані [2].

У ст. 25 декларації прав людини (1948 р.) зафіксовано, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини [3].

З метою впровадження у життя задекларованих принципів соціальної відповідальності суспільства перед людиною у кожній країні, в тому числі і в Україні, існує державна соціальна політика, яка передбачає комплекс заходів, які реалізуються через уряд, регіональні і місцеві органи влади, які спрямовані на захист вразливих верств населення від негативних наслідків деструктивних процесів суспільного розвитку та підвищення якості і рівня життя громадян [4].

На жаль, у нашій державі сьогодні соціальна політика є недостатньо ефективною та результативною. Вчені висувають низку об'єктивних та суб'єктивних причин, які стримують ефективне впровадження соціальної політики. Так, бездумне збільшення ресурсного забезпечення соціальної сфери, яке регулярно відбувається у нашій державі (переважно перед черговими виборами), заміняє якісні зміни, які мали б здійснюватися в її організації,

технологіях забезпечення реалізації соціальних потреб та у підвищенні ефективності витрат, адже сьогодні орієнтовно 70% загального обсягу соціальної допомоги отримують особи, потреби в соціальному захисті яких є сумнівними.

Найменш ефективною з точки зору забезпечення соціальної справедливості та економічної доцільності залишається система соціальних пільг. Окрім того, що ця система недостатньо спрямована на захист нужденного населення, вона ще й створює проблеми для функціонування підприємств, які надають послуги, та не стимулює економне використання енергоресурсів.

Витратний характер системи соціальної підтримки, яка склалася на базі універсальних соціальних трансфертів, субсидій на товари й послуги, в принципі не здатна перерозподілити ресурси на користь тих, хто потребує їх перш за все, а відсутність чітких стратегічних пріоритетів соціальної політики призводить до розпорошення коштів і зниження ефективності соціальних програм [2].

У боротьбі з бідністю існують два напрямки: знизити бідність, підтягуючи доходи всіх незаможних до певної межі (політика А), чи поліпшити положення тих, хто знаходиться безпосередньо нижче межі бідності, підвищуючи їхній дохід (політика Б). Якщо проаналізувати досвід розвинених країн, то можна встановити, що більшість країн при наданні соціальної допомоги, в тому числі і США, використовують другий підхід, слід зауважити, що в країнах Європи частіше використовують політику А [5].

На думку вчених, єдиним правильним вектором реалізації соціальної політики є адресний підхід, суть якого закладена вже у самій назві і полягає у наданні допомоги лише тим, хто її потребує. Одним із найбільш складних та відповідальних процесів в організації «адресної допомоги» є визначення сегментів населення, які її потребують (цільових груп).

D. Coady, M. Grosh, J. Hoddinott при дослідженні ефективності адресної допомоги встановили, що за однією із програм малозабезпеченим особам надавалося в середньому на 25% ресурсів більше, ніж на них припало би в разі випадкового розподілу тих же благ. При аналізі найуспішніших адресних програм з надання допомоги малозабезпеченим вчені виявили, що люди, які потребували допомоги, отримали її у 2-4 рази більше, ніж вони одержали би при випадковому розподілі ресурсів. Вчені також констатували, що ефективність програм не залежала від рівня розвитку держави та виду допомоги [6].

Аналогічної думки дотримується Q. Wodon, який стверджує, що адресність є основним принципом надання соціальної допомоги, вона суттєво підвищує ефективність використання виділених на соціальні потреби коштів шляхом спрямування допомоги тим категоріям населення, які її безпосередньо потребують [7].

M. Grosh вказує на те, що адресність дозволяє або збільшити розмір допомоги найменш забезпеченим верствам населення в межах наявного бюджету (максимізація ефекту), або досягнути заданого ефекту, використовуючи найменшу кількість бюджетних коштів (мінімізація витрат). Світова практика

зазвичай іде шляхом максимізації ефекту, що передбачає спрямування коштів найменш забезпеченим категоріями населення. Автор також стверджує, що адресність є одним із найбільш ефективних інструментів боротьби з бідністю [8].

Результативним прикладом реалізації адресного підходу є підтримка вразливих верств населення у США шляхом надання їм продовольчої допомоги. Так, кожний дев'ятий американець користується продовольчими ваучерами. Згідно з офіційними даними, продовольчі ваучери у 2009 р. отримали 33,2 мільйони незаможних американців, за якими вони отримують продукти харчування (у середньому на 114 дол. США на місяць) [9].

На жаль, всупереч економічним законам в Україні реалізуються соціальні програми, які ігнорують принципи адресності. Так, яскравим прикладом наслідків, котрі спричиняє відсутність адресності при впровадженні соціальної політики, є низка постанов, які були прийняті з ціллю регламентування торгових надбавок у роздрібній торгівлі і які повинні були забезпечити доступність продуктів харчування для усіх верств населення.

При аналізі результатів даного соціально-спрямованого проекту нами було виявлено відсутність підвищення доступності продуктів харчування для малозабезпечених верств населення, крім того, результатом даних «експериментів» стало погіршення структури споживання продуктів харчування та зниження їх якості, оскільки виробники змушені були змінити рецептури у сторону здешевлення, що неминуче погіршило якість продукції, яку вони виробляли.

На нашу думку, стратегічно змінивши принцип соціальних пільг на систему фінансових трансфертів, що забезпечить адресність надання соціальної допомоги, та при залученні до даного процесу роздрібних торгових організацій, можна значно ефективніше підвищити доступність продуктів харчування належної якості для малозабезпеченого населення, а також раціоналізувати його структуру споживання.

Так, нескладні розрахунки показують, що якщо реалізація продуктів харчування в Україні за рік становить орієнтовно 275 мільярди грн., а частка соціальних продуктів, на які обмежуються торгові надбавки, у середньому дорівнює 15% від загальної реалізації, а це приблизно становить 40 мільярдів, втрати у торгових надбавках дорівнюють мінімум 10%, що дорівнює 4-м мільярдам гривень. Тобто, вартість даної програми для бізнесу та держави (із даної суми не було сплачено ПДВ та податок з прибутку) становить мінімум 4 мільярди грн., які були розпорошені як між населенням, яке потребувало дану допомогу, так і між тими, що її не потребували в принципі. У результаті малозабезпечене населення допомоги не відчуло тому, що її було мало, а забезпечена частина жителів її не відчула, тому що для них вона була не актуальною.

Якщо зважити на те, що за межею бідності в Україні живе кожен четвертий, то ці люди отримали соціальну допомогу лише у розмірі 25% від тієї суми, яку могли

б отримати при організації її адресності, а якщо врахувати, що в Україні налічується приблизно чотири з половиною мільйонів сімей, які проживають за межею бідності, то сума допомоги на рік могла би скласти 750 грн., а не 180, яку вони фактично отримали.

Важливим етапом у реалізації соціальної політики держави може стати інтеграція бізнесу у розв'язання соціальних проблем. Зокрема, із ціллю підвищення доступності продуктів харчування для малозабезпеченого населення, органи місцевої влади та роздрібні оператори могли б емітувати соціальні картки, на які зараховувалися б кошти для адресної допомоги та за якою її власники отримували б суттєві знижки на продукти, але лише на ті, які є не шкідливими, а бажано корисними для організму людини. Крім того, роздрібні торгові організації, володіючи аналітичною інформацією про структуру споживання сім'ї та її склад, що користується даною картою, могли б рекомендувати придбання тих чи інших продуктів, які економили б ресурси та балансували структуру споживання. Такими картками можна було б розраховуватися за комунальні послуги та у громадському транспорті, що мотивувало б людей до економії ресурсів та суттєво знизило їх споживання у масштабах держави.

На жаль, спроби впровадження таких карток в Україні наштовхуються на сильний супротив, що призводить до обмеженості, а відповідно, неефективності їх використання.

Причинами перешкоджання реалізації даного соціального проекту, на нашу думку, є економічна некомпетентність керівництва органів місцевого самоврядування та соціальних служб, боязнь політичної непопулярності та прозорість даної системи, що не дасть змоги маніпулювати фінансовими ресурсами, спрямованими на соціальні потреби.

Слід зауважити, що таких точок дотику для співпраці держави, зокрема органів місцевого самоврядування та бізнесу, є достатньо багато і чим швидше Україна стане на цей шлях, тим швидше принципи соціальної справедливості будуть реалізовуватися у нашому суспільстві.

Ми вважаємо, що впровадження таких програм не потребує значних законодавчих змін і може бути реалізована на регіональному рівні, адже органи місцевого самоврядування знаходяться найближче до населення регіонів та найкраще відчують його потреби, особливо якщо мова йде про надання соціальної допомоги.

Адже у кожного регіону існують свої специфічні проблеми, які відображаються на матеріальному становищі населення із певними особливостями, а тому розв'язання їх потребує певною мірою унікальних підходів, які можуть розробити та реалізувати лише місцеві органи самоуправління, працівники яких ментально подібні до населення регіону.

Ще одним фактором, який суттєво може сприяти успішності регіонального підходу у розв'язанні соціальних проблем, є наявність безпосередніх комунікацій та довіри між органами місцевого самоврядування і регіональним бізнесом, що

значно полегшить залучення останнього до реалізації регіональної соціальної політики. Адже при такому підході власники та керівники компаній бачитимуть реальні результати від реалізації соціальної функції їхніми організаціями та будуть впевнені, що інвестовані у соціальний захист кошти використовуватимуться за призначенням, а не будуть вкраденими через корупційні схеми.

Окрім того, слід відзначити вищу оперативність прийняття рішень та їх впровадження органами місцевого самоврядування, що є досить важливим фактором, коли мова йде про соціальний захист населення.

Ще однією причиною, чому реалізація соціальної політики повинна здійснюватись на регіональному рівні – це менша залежність органів місцевого управління від політичної кон'юнктури, тобто вони меншою мірою підвладні «передвиборним коливанням» соціальної активності і відповідальність їх за дані обіцянки є вищою, що забезпечує більшу стабільність та ефективність соціальних програм.

Верховною Радою різних каденцій та органами виконавчої влади протягом останніх двадцяти років незалежності здійснювалися спроби підвищити рівень соціальної захищеності населення, що знаходяться за межею бідності, проте стратегічні помилки, які допускалися при прийнятті законів і різноманітних регламентуючих документів та подальше неефективне впровадження, нівелювали їх результативність.

На нашу думку, основними причинами низької ефективності соціальної політики у нашій державі є:

- ігнорування економічних законів і перманентне бажання законотворців та урядовців до «ручного управління» економічними процесами;
- домінування філософії соціальних пілг, а не системи цільових грошових трансфертів;
- постійне бажання задовольнити потреби усього народу одночасно, а не тих верств його, які потребують допомоги на даний момент;
- невикористання переваг регіональних підходів при розв'язанні соціальних проблем;
- циклічність активізації та стагнації соціальної політики, яка, на жаль, не пов'язана із економічними процесами у державі, а значною мірою визначається політичними подіями, переважно виборами до різних органів влади;
- «універсальність», а не «адресність» допомоги, що призводить до розпорошення і без того не достатніх ресурсів;
- недооцінення ролі бізнесу як результативного партнера у провадженні соціального захисту, який при правильній організації співпраці, може ефективно реалізовувати свою соціальну функцію;
- ігнорування надвисокого рівня корупції, який існує у нашій державі і який слід враховувати при прийнятті будь-яких регулюючих документів, особливо якщо мова йде про розподіл фінансових ресурсів;
- некомпетентність політиків та керівників організацій, які здійснюють

соціальний захист і які, як правило, не ознайомлені з основними економічними поняттями, погано розуміють роботу ринкових механізмів та практично не розуміють, що є стимулами для розвитку економіки;

- ігнорування центральної ролі сім'ї – первинного осередку суспільства як основного суб'єкта соціального захисту;

- фінансова дискримінація постачальників соціальних послуг, що призводить до зниження якості соціальної допомоги та створює додаткове соціальне напруження;

- відсутність чітких об'єктивних критеріїв бідності та недосконалість методів визначення доходів як фізичних осіб, так і домогосподарств;

- ігнорування базового принципу соціальної допомоги – «допомога повинна надаватись для самопомоги», який забезпечує проактивність людей, які опинились в скрутній ситуації, і мотивує до виходу з неї;

- неефективність та корупційність функціонування біржі праці;

- відсутність бізнес-інкубаторів, які допомагали б населенню із низьким матеріальним становищем зайнятись підприємницькою діяльністю.

Таким чином, основною метою соціальної політики повинно стати послідовне підвищення рівня життя населення, захист добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах та зниження соціальної нерівності.

Основним принципом соціальної політики має бути баланс між особистою відповідальністю населення за своє здоров'я, матеріальне становище та якість свого життя і відповідальністю держави за надання рівних можливостей для усього населення країни забезпечувати свої матеріальні, соціальні та духовні потреби.

Усунення причин, які стримують ефективну реалізацію соціальної політики, заміна системи цільових пільг на систему цільових фінансових трансфертів, надання більших повноважень органам місцевого самоуправління, залучення бізнесу, визнання сім'ї як основного суб'єкта соціальної допомоги та обґрунтоване поширення на соціальну сферу ринкових законів і технологій, зокрема конкуренції, децентралізації, орієнтації на досягнення результатів, раціональне використання ресурсів – все це дозволить результативно в найкоротші терміни покращити якість соціальної політики, що розв'яже значну частину соціальних проблем, які сьогодні носять загрозливий характер.

#### **Список використаних джерел:**

1. Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи/ [Семигіна Т.В., Міщенко К.С., Кіча Т.Г., Косянчук С.А., Курбан О.В.] – К.: Вид-во ВК «Зірка», 2007. – 52 с. – (Проект Тасіс «Посилення регіональних соціальних служб»)

2. Модернізація України – наш стратегічний вибір: щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., [б.в.], 2011. – 416 с.

3. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р./Офіційний вісн. України. – 2008. – № 93.

4. Дубич Клавдія Василівна. Актуальні проблеми державного управління соціальним захистом населення в Україні [Електронний ресурс].–Режим доступу до журн.: [www.nbuv.gov.ua/e-journals/trppd/2012\\_10/.../04%20Dybuch.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/trppd/2012_10/.../04%20Dybuch.pdf)

5. Давидюк О.О. Адресна соціальна допомога як складова соціальної політики: теоретичні та методичні підходи [Електронний ресурс]/ О.О. Давидюк, Л.І. Ільчук// Центр перспективних соціальних досліджень. – Режим доступу: <http://cpsr.org.ua/index.php>

6. Coady D., Grosh M., Hoddinott J. (2004). Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience. Washington, DC: The World Bank (World Bank Regional and Sectoral Studies).
7. Wodon, Q., and D. Angel-Urdinola (2008). "Assessing the Targeting Performance of Social Programs: Cape Verde", in: B. Dodson-Moreno and Q. Wodon, eds. Public Finance for Poverty Reduction: Concepts and Case Studies from Africa and Latin America. Washington, DC: The World Bank, 2008.
8. Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc, and A. Ouerghi (2008). For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets. Washington, DC: World Bank.
9. Каждый девятый американец вынужден пользоваться продовольственными талонами, чтобы выжить - сельхоздепартамент. - Режим доступа: <http://www.apk-inform.com/showart.php?id=76772>