



*Аналітична записка
 Серія ««Соціальна політика»», № 7, 2019*

РОЛЬ ПРОЖИТКОВОГО МІНІМУМУ В РОЗБУДОВІ СИСТЕМИ МІНІМАЛЬНИХ РІВНІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

О. О. Коломієць, к. е. н., завідувач відділу соціальної політики
 Національного інституту стратегічних досліджень

Вимушена оптимізація державних видатків, яка здійснювалася в Україні у 2014 – 2015 рр., завдала суттєвого негативного впливу на стан системи соціального захисту як найважливішого засобу підвищення інклюзії через скорочення бідності, нерівності, попередження маргіналізації та соціальної ізоляції.

За оцінками Міжнародної організації праці (МОП), **найбільш негативним наслідком стало замороження розміру прожиткового мінімуму** (разом з розміром усіх прив'язаних до нього соціальних виплат), що негативним чином позначилося на добробуті усіх домогосподарств і

призвело до збільшення нерівності доходів¹. В особливо вразливому становищі опинилися представники найбільш вразливих верств населення, особливо домогосподарств, значну частину доходів яких складають соціальні трансферти. Для них невідповідність прожиткового мінімуму, що закладався в цей період в Державний бюджет, вартості споживчого кошика склала лише частину проблеми забезпечення, інша частина цієї проблеми виникла через або відв'язку соціальних виплат від прожиткового мінімуму (як у випадку з допомогою при народженні дитини) або через продовження у ситуації, що склалася, практики визначення окремих соціальних виплат на основі такого показника як «гарантований мінімум», що є довільним рівнем забезпечення встановленого законом про Державний бюджет прожиткового мінімуму. Таким чином, існуюча система соціального захисту перестала виконувати свою основну функцію – захисту населення від бідності.

На сьогодні найбільш прогресивним підходом до реалізації цієї функції держави є встановлення визначених на національному рівні мінімальних рівнів соціального захисту (Social Protection Floor), що забезпечують охоплення усіх вразливих категорій населення державною підтримкою. Після ініціювання Організацією Об'єднаних Націй (ООН) організації коаліції з просування цього підходу на національних рівнях і проведення консультацій з цього питання з національними урядами, міжнародними експертами, благодійними і неурядовими організаціями Міжнародною організацією праці у 2012 р. було прийнято Рекомендацію зі встановлення мінімальних рівнів соціального захисту № 202².

Така система є оптимальною для створення сталої у довгостроковій перспективі системи соціального захисту: з одного боку вона у певному сенсі є адресною, оскільки рівні соціального захисту є мінімальними і за своїм

¹ Social security system of Ukraine in 2014–15 and beyond: towards effective social protection floors / International Labour Organization; ILO DWT and Country Office for Central and Eastern Europe. – Budapest: ILO, 2016.

² Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202). Recommendation concerning National Floors of Social Protection. Adoption: Geneva, 101st ILC session (14 Jun 2012) - Status: Up-to-date instrument [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

характером спрямовані на найбільш вразливі категорії населення, з іншого – вона є потужним автоматичним стабілізатором, адже дозволяє зберегти певний рівень соціального захисту і споживання у разі погіршення економічної ситуації як в окремих домогосподарствах, так і на макрорівні. У цьому контексті забезпечення мінімальних рівнів соціального захисту має інвестиційний характер, оскільки сприяє підвищенню життєстійкості усіх соціальних верств населення, включаючи малозабезпечених, і відповідно – збереженню і розвитку головного ендогенного чинника економічного зростання – людського потенціалу.

Відповідно до Рекомендації № 202 **загальне охоплення** населення базовим соціальним забезпеченням передбачає встановлення мінімальних рівнів соціальних гарантій за такими напрямками: загальне охоплення медичними послугами (зниження ризику бідності у зв'язку з хворобою), встановлення гарантованих доходів на дітей (зниження ризику бідності у період догляду за дітьми, а також у зв'язку з витратами на дітей), надання гарантованих доходів особам працездатного віку, які опинилися у складних життєвих обставинах (у випадку безробіття, при тимчасовій непрацездатності або інвалідності), забезпечення гарантованими доходами осіб літнього віку, які втратили працездатність. **За останніми трьома напрямками встановлення мінімальних рівнів соціальних гарантій повинне відбуватися з врахуванням прожиткового мінімуму.**

При цьому ефективна соціальна політика окрім встановлення мінімальних рівнів соціальних гарантій передбачає запровадження активних профілактичних і стимулюючих заходів попередження бідності, в основному спрямованих на ефективний перерозподіл суспільних ресурсів та підтримку працюючого населення з низькими доходами. Водночас задовільна динаміка економічного зростання дозволить стимулювати наступні рівні розбудови соціального захисту, що забезпечуватимуться діяльністю фондів добровільного медичного, соціального та пенсійного страхування.

Реформування прожиткового мінімуму має відбуватися на наступних засадах:

1. Поновлення та посилення ролі соціальних партнерів у визначенні мінімальних соціальних гарантій.

2. Формування надійного інституційного середовища соціального захисту, в якому процедури перегляду рівнів основних мінімальних соціальних гарантій будуть мати логічний і передбачуваний характер.

3. Поступове приведення прожиткового мінімуму, що закладається у бюджет, у відповідність до фактичного прожиткового мінімуму.

4. Перегляд ролі прожиткового мінімуму в системі соціальних гарантій – більш щільна прив'язка в одних випадках і повна відмова від використання прожиткового мінімуму для встановлення розміру соціальних виплат в інших.

Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень пропонують надавати прожитковому мінімуму наступну роль в реалізації соціальної політики за окремими напрямками встановлення мінімальних соціальних гарантій.

Встановлення гарантованих доходів на дітей

Найкраща світова практика виходить з того, що державні виплати на дітей є компенсацією реальних витрат домогосподарств, які вони несуть у зв'язку з народженням дитини. Виплати на дітей – інвестиції в людський капітал, його здоров'я і освітній розвиток. Їх мають нести не тільки домогосподарства, але й держава, оскільки держава зацікавлена у підвищенні якості людського капіталу.

Гранти при народженні дитини в усіх розвинених країнах є універсальними виплатами, і їх розмір не залежить від доходу сім'ї. Народження дитини представляє собою економічну цінність для суспільства (хоча й відкладену), тому рішення про народження дитини має бути захищеним певною матеріальною «подушкою безпеки», і батьки не повинні втрачати у своєму статусі від народження дитини – ані в соціальному, ані в матеріальному. У випадках, коли виплати на дітей є безумовними, система

сімейної підтримки стимулює до народження більшої кількості дітей не тільки в малозабезпечені сім'ї, але й сім'ї з середніми і вище середніх доходами. Практика показує, що на заходи державної політики відгукуються ті, на кого ці заходи спрямовані. В Україні на відміну диференціації виплат при народженні дитини в залежності від черговості народження у 2014 р. населення відреагувало зменшенням кількості народжень дітей другої черговості і збільшенням кількості багатодітних сімей, переважна більшість яких є малозабезпеченими. Таким чином, народжуваність зменшилася у сім'ях, які відповідально ставляться до народження дітей і розуміють необхідність інвестувати у їхній розвиток, а натомість збільшилася у домогосподарствах, де значну частку доходів складають соціальні трансферти.

У зв'язку з зазначеним вище є доцільним **повернення прив'язки виплат при народженні дитини до розміру прожиткового мінімуму**. Цей крок є свідченням того, що держава готова компенсувати реальні витрати на дитину, а не просто виплачує гроші за її народження. Такий підхід відповідає загальній логіці призначення таких виплат в більшості розвинених країн. Не менш доцільним кроком є повернення диференціації загального розміру допомоги в залежності від черговості народження дитини. Зважаючи на те, що Україна є однією з небагатьох європейських країн, в яких фактором ризику бідності є наявність у сім'ї вже двох дітей, зміна у 2014 р. порядку виплати допомоги при народженні дитини (головним чином скасування підвищення розміру виплати у відповідності до збільшення черговості народження) найбільш негативно позначилася саме на сім'ях з двома дітьми, які не мають жодних соціальних пільг. Між тим, такі сім'ї, щонайменше до того часу, доки найменшій дитині не виповниться три роки, мають, як правило, одного годувальника, оскільки вартість домашнього догляду за двома дітьми частіше за все значно перевищує дохід одного з батьків (у більшості випадків – жінки) від зайнятості.

Зважаючи на те, що з точки зору реалізації соціальної політики

запобігти бідності легше і дешевше, ніж долати її наслідки, і беручи до уваги необхідність здійснювати інвестиції в людський капітал, варто зберегти прив'язку до прожиткового мінімуму й інших виплат на дітей (не тільки соціальних), як-то: мінімального гарантованого і мінімально рекомендованого розмірів аліментів, державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях та ін.

Надання гарантованих доходів особам працездатного віку, які опинилися у складних життєвих обставинах

Найбільш поширеною практикою соціальної підтримки осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах, є надання їм державою гарантованих доходів на рівні прожиткового мінімуму. Однак головною умовою при цьому має бути виявлення волі громадян до самостійного подолання цих обставин. Так, в багатьох національних законодавствах визначено, що така допомога може надаватися лише обмежений період часу (як правило, від 3 до 6 місяців). У подальшому держава може тільки сприяти таким громадянам у самозабезпеченні через надання податкових пільг після працевлаштування.

Розмір соціальної допомоги для осіб, які втратили роботу або потрапили у категорію тимчасово непрацездатних, повинен розраховуватися на страхових принципах, т.ч. залежати від розміру внесків, сплачених з їхнього заробітку. Проте в абсолютному вимірі така допомога однозначно має бути не меншою за прожитковий мінімум.

Забезпечення гарантованими доходами працюючих та осіб літнього віку, які втратили працездатність

Відповідно до українського законодавства мінімальний рівень забезпечення осіб, які втратили працездатність, повинен бути не меншим за прожитковий мінімум, встановлений для даної демографічної групи.

Утім, на нашу думку, хоча прожитковий мінімум для непрацездатних осіб, закладений у Державний бюджет, має поступово наближатися до фактичного прожиткового мінімуму для цієї демографічної групи, однак він все ж повинен суттєво відрізнятись від мінімальної заробітної плати. Адже встановлення однакового рівня мінімального соціального забезпечення для працюючих осіб та осіб, які отримують соціальні виплати (включаючи пенсії), є серйозним фактором втрати мотивації до підвищення економічної активності.

Розмір мінімальної заробітної плати має бути прив'язаним до фактичного прожиткового мінімуму (що виступить гарантією її автоматичного зростання у зв'язку зі зростанням індексу фактичних цін), але при цьому він повинен перевищувати цей мінімум щонайменше у 1,5 разу. Варто врахувати, що, на відміну від непрацездатних осіб, працюючі особи повинні мати ресурси для підтримки своєї працездатності та фізичного відтворення (у вузькому і широкому розумінні).

Крім того, з метою стимулювання сімей до самозабезпечення, зниження бідності та поновлення соціальної справедливості у розподілі соціальних благ прожитковий мінімум доцільно використовувати для встановлення податкових соціальних пільг для працюючих осіб.

Пропозиції до проекту рекомендацій парламентських слухань:

1. Встановити у законі «Про прожитковий мінімум» вичерпний перелік соціальних та інших виплат, прив'язаних до прожиткового мінімуму.
2. Розробити план поступового приведення встановленого законом прожиткового мінімуму до фактичного.
3. Відмовитися від вживання у законодавстві поняття «гарантований розмір прожиткового мінімуму» і встановлювати у бюджеті щорічно абсолютний розмір для соціальних виплат, менших за прожитковий мінімум.
4. Ініціювати прийняття проекту закону України «Про виплату допомоги при народженні дитини», у якому буде повернено прив'язку розміру цього виду виплат до прожиткового мінімуму для дітей до шести років і

поновлено диференціацію виплат в залежності від черговості народження.

5. Ініціювати зміни до Податкового кодексу, що передбачали б запровадження сімейного оподаткування та економічно ефективних податкових соціальних пільг (наприклад, неоподатковуваної частини доходу, що відповідає прожитковому мінімуму на кожного члена домогосподарства).