

Куценко Т.Ф.,

канд. екон. наук, доц.,

кафедра макроекономіки та державного управління,

Бондар М.Ю.,

магістр державного управління,

ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»**СОЦІАЛЬНІ ПІЛЬГИ В УКРАЇНІ: АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД**

У статті здійснено аналітичний огляд діючої системи соціальних пільг з точки зору: оцінки їх фінансового забезпечення за категоріями пільговиків і за видами послуг; аналізу їх фінансового навантаження на бюджет і ВВП України.

В статье предлагается аналитический обзор действующей системы социальных льгот с точки зрения: оценки их финансового обеспечения по категориям льготников и по видам услуг; анализа их финансовой нагрузки на бюджет и ВВП Украины.

The article presents an analytical review of the current system of social benefits in terms of: evaluation of their financial provision by categories of exempts and by types of services; analysis of their financial burden on the budget and the GDP of Ukraine.

Ключові слова. Система державних соціальних пільг, гарантій та компенсацій, категорії пільговиків, фінансове забезпечення соціальних пільг, витрати зведеного бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення, частка витрат на соціальні пільги у ВВП України.

Ключевые слова. Система государственных социальных льгот, гарантий и компенсаций, категории льготников, финансовое обеспечение социальных льгот, расходы консолидированного бюджета на социальную защиту и социальное обеспечение, доля расходов на социальные льготы в ВВП Украины.

Key words. System of state social benefits, guarantees and compensations, categories of exempts, financial provision of social benefits, consolidated budget expenditures on social protection and social security, share of expenditures on social benefits in the GDP of Ukraine.

Вступ. Про те, що діюча система пільг не забезпечує надання допомоги виключно бідним верствам населення, а сприяє помітному збільшенню доходів можливих верств, зростанню економічної нерівності в суспільстві, було наголошено в Стратегії подолання бідності ще у 2001 році. Очевидним є також те, що навіть в умовах сталого економічного зростання в попередні роки в Україні не вдалося створити ефективний і справедливий механізм виплати соціальних пільг населенню, зокрема з причини принципової недієздатності державної влади вирішити завдання перерозподілу ресурсів на користь тих, хто найбільше цього потребує. Тому аналіз реалій системи соціальних пільг з метою подальшого їх реформування нині беззаперечно висувається життям в контексті перегляду основних пріоритетів сучасної соціальної політики України. Попри актуальність даної проблематики, яка є однозначною, кількість публікацій, представлених ученими-фахівцями, в останні роки, є досить обмеженою. Однак М.О. Багмет, Н.П. Баранова, О.О. Давидюк, К.В. Дубич, А.Ю. Жуковська, Л.І. Ільчук, О.П. Крентовська, Ю.В. Кривобок, Е.М. Лібанова, С.В. Мельник, О.М. Пищуліна, О. Романюк, Л. Тарасенко та інші, висвітлюючи основні тенденції і напрями реалізації соціальної політики в Україні, тією чи іншою мірою торкаються соціальних пільг.

Постановка завдання. Для усвідомлення реалій української економіки та прийняття рішень щодо здійснення реформ у системі соціальних пільг є необхідністю проведення аналізу фактичного її стану за ряд останніх років, що й поставлено в якості мети даної статті.

Результати дослідження. Загальновідомо, що в Україні за багато років створилася складна й розгалужена система пільг. Її регулюють 46 нормативно-правових актів, відповідно до яких держава має зобов'язання щодо надання 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій 230 категоріям населення, що складає близько 43 % населення [3].

Відомо, що відповідні дані про кожну людину-отримувача соціальних пільг вводять у ЄДАРП (Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, що мають право на пільги). У реєстрі — 13,2 млн одержувачів пільг, однак 26 млн посвідчень (тому що одна людина часто має право одночасно на різні категорії пільг). Сергій Тигіпко, коли був на посаді Міністра соціальної політики, заявляв про 21 млн одержувачів пільг. Міністерство фінансів України повідомляло про 18 мільйонів людей, які отримують 380 категорій пільг [7]. Однак, скільки всього одержувачів пільг в Україні реально визначити досить складно.

Аналізуючи чисельність пільговиків, яка була підрахована в рамках Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року до найбільш чисельних категорій громадян, які мають право на пільги, належать: ветерани праці — близько 4,6 млн осіб; ветерани війни — близько 2,8 млн осіб; особи, які мають особливі заслуги перед батьківщиною або особливі трудові заслуги перед батьківщиною — 1,19 тис. осіб; особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, — близько 1,9 млн осіб; інваліди — близько 2,6 млн осіб; діти війни — близько 6,1 млн осіб (рис. 1) [7]. Крім того, право на пільговий проїзд мають 10,5 млн пенсіонерів за віком. Отже, додавши вищезазначені категорії пільговиків можна визначити їх загальну кількість — 18 млн осіб (не рахуючи пенсіонерів як окрему категорію, водночас багато з них належать до зазначених категорій пільговиків).

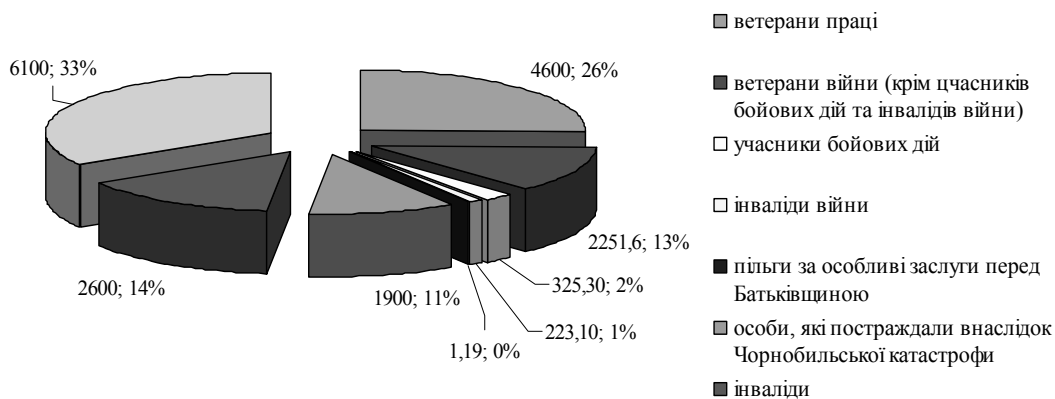


Рис. 1. Кількість осіб в Україні, які мають право на пільги

Джерело: [7].

Звичайно, певна кількість пільговиків може одночасно належати до кількох категорій, але це не усуває масштаби проблеми — понад третина населення України має певні пільги, і загалом нараховується понад 600 категорій пільговиків.

За даними досліджень Центру перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України та НАН України на сьогоднішній день в Україні відсутня звітність, яка б дозволила оцінити річний обсяг фінансових ресурсів, що передбачено для кожної окремої категорії пільговиків, однак Центром було розраховано питому вагу фінансування для кожної групи пільговиків (табл. 1) [5].

Таблиця 1

РОЗПОДІЛ ФІНАНСУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО КАТЕГОРІЙ ПІЛЬГОВИКІВ

№ п/п	Назва категорії пільговиків	Питома вага категорії в обсязі фінансування, %
1	Ветерани війни	7,94
2	Ветерани праці	17,2
3	Діти війни	19,97
4	Постраждалі внаслідок Чорнобильської катастрофи	6,94
5	Ветерани військової служби, органів внутрішніх справ	0,86
6	Реабілітовані	0,04
7	Інваліди загального захворювання	6,57
8	Жертви нацистських переслідувань	0,02
9	Пожежники, військовослужбовці, міліціонери на пенсії	0,45
10	Сільські педагоги, бібліотекарі, рослинники, медики на пенсії, судді у відставці, слідчі на пенсії, гірники	0,82
11	Пенсіонери за віком	35,5
12	Багатодітні сім'ї	0,94
13	Діти з багатодітної сім'ї	2,76

Джерело: [5].

Таким чином, відповідно до представлених даних найбільшими категоріями пільговиків з точки зору обсягів фінансування є пенсіонери за віком (35,5 %), діти війни (19,97 %), ветерани праці (17,2 %). Також значна частка фінансового забезпечення припадає на такі категорії пільговиків, як: ветерани війни (7,94 %), постраждалі внаслідок Чорнобильської катастрофи (6,94 %), інваліди загального захворювання (6,57 %).

Аналіз фінансування соціальних пільг за видами послуг у грошовому виразі у 2012 р. проілюстровано у табл. 2 [5].

Таблиця 2

ФІНАНСУВАННЯ ПІЛЬГ ЗА ВИДАМИ ПОСЛУГ У 2012 Р.

Вид субвенції	Види послуг	Потреба, млн грн	Профінансовано, млн грн	% фінансування від потреби
1 субвенція	Користування житлом (квартирна плата) та комунальними послугам	5 292,8	4 201,3	89,3
2 субвенція	Тверде паливо та скраплений газ у балонах	505,7	481,4	97,9
3 С-зв'язок	Користування послугами зв'язку	266,4	160,7	77,2
3 С-інші	Інші пільгові послуги	199,0	100,6	88,9
3 С-проїзд	Проїзд у міському та приміському пасажирському транспорті загального користування	3 012,7	1 532,2	92,4
	Усього	9 276,5	6 476,2	90,2

Джерело: [5].

Загалом, на фінансування пільг населенню Державним бюджетом України у 2013 р. було передбачено 10 257,32 млн грн, що на 10,6 % перевищує потребу у фінансуванні, визначену у 2012 р. і на 58,4 % більше по відношенню до фактично профінансованого обсягу коштів у 2012 р.

Плановий обсяг фінансування 2013 р. було розподілено серед категорій отримувачів пільг та отримані відповідні обсяги фінансування для окремих категорій пільговиків (табл. 3) [5].

Таблиця 3

РОЗПОДІЛ ФІНАНСУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО КАТЕГОРІЙ ПІЛЬГОВИКІВ

№ п/п	Назва категорії пільговиків	Обсяг фінансування, тис. грн
1	2	3
1	Ветерани війни	814 237,3
2	Ветерани праці	1 764 198,2
3	Діти війни	2 048 068,8
4	Постраждалі внаслідок Чорнобильської катастрофи	711 532,5
5	Ветерани військової служби, органів внутрішніх справ	88 030,4
6	Реабілітовані	3 707,5
7	Інваліди загального захворювання	674 204,3
10	Сільські педагоги, бібліотекарі, рослинники, медики на пенсії, судді у відставці, слідчі на пенсії, гірники	84 098,6
11	Пенсіонери за віком	3 641 288,8
12	Багатодітні сім'ї	96 606,4
13	Діти з багатодітної сім'ї	282 896,5
	Всього	10 257 324,4

Джерело: [5].

Наступним кроком в аналізі системи пільг в Україні є оцінка їх фінансового навантаження на бюджет, а саме аналіз їх обсягів відповідно до видатків Зведеного бюджету України за функціональною класифікацією за 2009—2013 рр. [2].

До витрат на соціальний захист і соціальне забезпечення включається значна кількість видатків, зокрема: соціальний захист на випадок непрацевдатності (1010), соціальний захист пенсіонерів (1020), соціальний захист ветеранів війни і праці (1030), соціальний захист сім'ї, дітей і молоді (1040), соціальний захист безробітних (1050), допомога у вирішенні житлового питання (1060), соціальний захист інших категорій населення (1070), дослідження і розробки у сфері соціального захисту (1080), інша діяльність у сфері соціального захисту (1090). Однак не всі зазначені витрати відносяться до категорії пільги. Зокрема, відповідно до Наказу Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію», до витрат, що належать до категорій пільг, віднесено такі коди бюджетної класифікації [4]: 1030 — Соціальний захист ветеранів війни та праці (пільги); 1060 — Допомога у вирішенні житлового питання (субсидії); 1070 — Соціальний захист інших категорій населення (пільги). Саме з урахуванням цього аспекту здійснено аналіз витрат Зведеного бюджету України на фінансування пільгових категорій населення країни за 2009—2013 рр., результати якого наведено у табл. 4 [2].

АНАЛІЗ ВИТРАТ ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТУ НА ФІНАНСУВАННЯ ПІЛЬГ ЗА 2009-2013 РР.

№	Показник	Роки					Зміна за період	
		2009	2010	2011	2012	2013	млрд грн	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Соціальний захист ветеранів війни та праці	4,02	4,51	4,67	5,27	4,89	0,9	21,7
2	Допомога у вирішенні житлового питання	1,28	2,17	2,78	3,60	2,68	1,4	109,8
3	Соціальний захист інших категорій населення	4,11	4,77	5,38	10,32	5,74	1,6	39,6
4	Всього витрат, млрд грн	9,40	11,46	12,82	19,20	13,31	3,9	41,5

Джерело: складено на основі [2].

Представлені дані свідчать про те, що протягом досліджуваного періоду витрати Зведеного бюджету України на фінансування пільг в Україні зросли на 3,9 млрд грн або на 41,5 % і за підсумками 2013 року склали 13,31 млрд грн. Найбільші витрати (5,7 млрд грн при зростанні 39,6 %) були направлені на Соціальний захист інших категорій населення, куди входить значна категорія пільговиків (чорнобильці, багатодітні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї та ін.). Не менш витратною для бюджету України є витрати на соціальний захист ветеранів війни та праці (4,89 млрд грн при зростанні 21,7 %). Найменш витратною для бюджету була допомога у вирішенні житлового питання (2,68 млрд грн). Однак при цьому витрати за цією категорією мали найбільший приріст за 5 останніх років +109,8 %.

Структуру витрат у відсотковому вираженні на фінансування пільг за 2009—2013 рр. представлено на рис. 2.

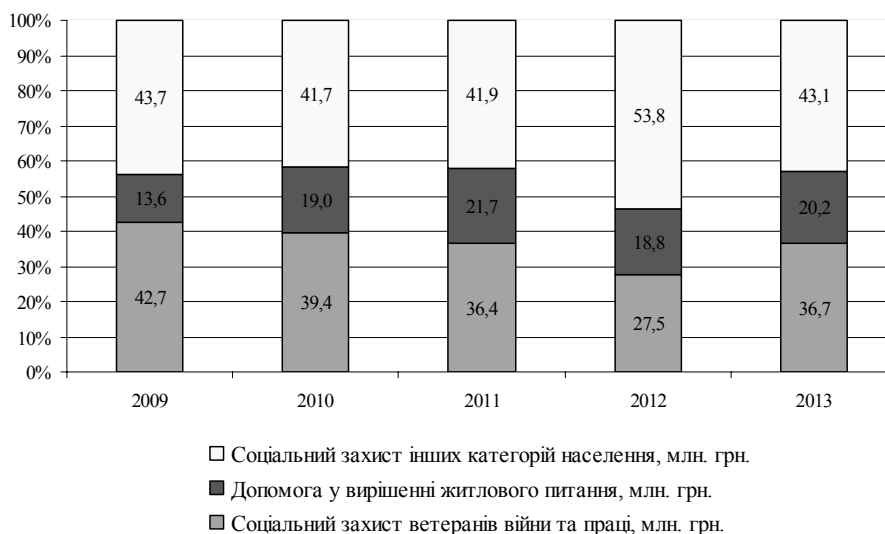


Рис. 2. Структура витрат на фінансування пільг у Зведеному бюджеті України за функціональною класифікацією у 2009—2013 рр.

Джерело: складено на основі табл. 4.

Як свідчать представлені дані, частка витрат на соціальний захист інших категорій населення протягом 2009—2013 років коливалася у межах від 41,7 % до 53,8 %, частка витрат на допомогу у вирішенні житлового питання — у межах від 13,6 % до 21,7 %, частка витрат на соціальний захист ветеранів війни та праці — у межах від 27,5 % до 42,7 %. Тобто, в цілому структура витрат на фінансування пільг досить різнилася протягом 2009—2013 років.

Важливим аспектом дослідження соціальних пільг в Україні є аналіз динаміки частки витрат на соціальні пільги у ВВП України (табл. 5). Отже, порівнюючи частку витрат на фінансування пільг в Україні за даними, а також з ВВП України маємо, що завдяки відносно більшому зростанню ВВП за п'ять років (+59,3 %) у порівнянні зі зростанням фінансового забезпечення пільгових категорій громадян (+41,5 %) частка пільг у ВВП скоротилася з цей період з 1,03 % до 0,91 %, тобто на 11,2 %.

Таблиця 5

ДИНАМІКА ЧАСТКИ ВИТРАТ НА ФІНАНСУВАННЯ ПІЛЬГ У ВВП У 2009-2013 РР.

№	Показник	Роки					Зміна за період	
		2009	2010	2011	2012	2013	абс.	%
1	Фінансування пільг, млрд грн	9,40	11,46	12,82	19,20	13,31	3,9	41,5
2	ВВП, млрд грн	913,35	1 082,57	1 302,08	1 411,24	1 454,93	541,6	59,3
3	Частка пільг у ВВП, %	1,03	1,06	0,98	1,36	0,91	-0,1	-11,2

Джерело: складено на основі табл. 4 та [1; 2].

Однак, загалом незважаючи на отримані результати, система соціальних пільг в Україні є неефективною та потребує відповідного реформування.

Очевидним є те, щонайбільше різновидів пільг спрямовано не на соціальний захист найбільш соціально незахищених категорій громадян, а на інші потреби (професія та рід занять, заслуги перед державою), які можна назвати в більшій їх частині привілеями, насамперед, для народних депутатів, державних службовців, суддів, прокурорів та ін. Як не парадоксально, але найбільше категорій пільговиків формується за рахунок працездатного населення у працездатному віці.

На жаль, ступінь користування пільгами показує, що сучасна система пільг і компенсацій не виконує свого соціального завдання, яке полягає в забезпеченні підтримки соціально уразливих верств суспільства. Загалом лише 43 % населення використовує своє право на ті чи інші пільги. З них 70 % складають не бідні, а ті, хто належить до забезпеченіших верств суспільства [8].

Отже, нині діюча в Україні система соціальних пільг, спрямована на вирішення двох принципово різних завдань. Насамперед, — надання привілеїв окремим категоріям населення незалежно від рівня доходу, існування яких значною мірою є тягарем для системи соціального захисту населення країни. І тільки потім — підтримка соціально уразливих верств населення, що можна вважати специфічною формою адресної соціальної допомоги. Тому перегляд і відміна більшості пільг є одним з найважливіших завдань у реформуванні со-

ціальної політики. Її необхідно переорієнтувати на людину, якій соціальні пільги реально вкрай потрібні та важливі. Система пільг повинна будуватися так, що ті, хто має високий дохід, втрачає право користуватися привілеями. Сьогодні, нинішня влада, уже взяла курс на реформування діючої системи надання пільг, і розпочала вона з себе: Закон № 1075 Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України», прийнятий в березні 2014 року, спрямований на скасування низки пільг та гарантій діяльності народних депутатів України.

Висновки. В Україні нині близько 156 категорій пільг, а загальна чисельність громадян України, які мають право на пільги, близько 18 млн. Усього ж майже 17 млрд грн (6 % видатків бюджету) потрапляє до небідного населення [6]. Такого співвідношення пільг до рівня реальної економіки не має жодна країна Європи. Очевидно, що жоден бюджет у світі не спроможний витримати таке фінансове навантаження. Отже, зважаючи на велику соціальну вагу питання, реформування системи соціальних пільг є нагальною потребою української економіки.

Література

1. Валовий внутрішній продукт України за 2009—2013 рр. // Державна служба статистики України. — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
2. Видатки Зведеного бюджету України за функціональною класифікацією за 2009—2013 рр. // Державне казначейство України: [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://treasury.gov.ua>
3. Звіт про науково-дослідну роботу «Моніторинг досвіду країн Європи, США, країн пострадянського простору, включаючи прибалтійські країни, в частині надання пільг окремим категоріям громадян» / С.В. Мельник, М.К. Гаврицька, І.М. Овчарова // Державна установа науково-дослідний інститут соціально-грудових відносин. — Луганськ, 2011. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.mlsp.kmu.gov.ua/%2Fdocument%2F87154%2FZvit_monit_dosvid_pilg.doc
4. Наказ Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14 січня 2011 року № 11 із змінами та доповненнями від 26 грудня 2013 року № 1176. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=356065&cat_id=355990
5. Оцінка фінансування соціальних виплат за умови зміни розмірів прожиткового мінімуму та відміни пільг / Л.І. Ільчук // Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України та НАН України.—2014. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=381:g&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27
6. Програма економічних реформ на 2010—2014 роки. Комітет з економічних реформ при Президенті України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform/
7. Стратегія упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.06.2009 р. № 594-р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.kmu.gov.ua
8. Якуненко Н. Аналіз ефективності системи державних соціальних допомог в Україні / Н. Якуненко, Н. Мельник // Україна: аспекти праці. — 2002. — № 1. — С.15—22.

Стаття надійшла до редакції 11.03.2014 р.