

Вдосконалення методології визначення прожиткового мінімуму в контексті досвіду країн Європейського Союзу

О. БОКОВ,

кандидат наук з державного управління

НДІ праці та зайнятості населення Міністерства соціальної політики України та НАН України

Розглянуто проблемні питання щодо методології визначення прожиткового мінімуму в Україні; проведено аналіз досвіду європейських країн у застосуванні соціальних норм та стандартів; запропоновано напрями вдосконалення методології визначення прожиткового мінімуму в Україні.

Рассмотрены проблемные вопросы в методологии определения прожиточного минимума в Украине; проведен анализ опыта европейских стран по части применения социальных норм и стандартов; предложены пути совершенствования методологии определения прожиточного минимума в Украине.

Issues of cost of living calculation methodology in Ukraine have been considered; European experience of social norms and standards functioning has been analysed; ways for improvement of cost of living calculation methodology in Ukraine have been proposed.

Ключові слова: соціальні стандарти, прожитковий мінімум, заробітна плата, споживчий кошук, норми споживання.

Постановка проблеми. Вирішення сучасних соціальних проблем в Україні є важливим завданням на шляху досягнення високого рівня життя населення, запровадження європейських соціально-економічних стандартів.

Нині в Україні необхідною стає збалансована соціальна політика, яка б, по-перше, спрямовувалась на виявлення основних потреб різних категорій населення з метою забезпечення кожному громадянину певного мінімального рівня добробуту, по-друге, створювала б всім соціальним групам населення умови для гідного життя та забезпечувала перспективи розвитку для кожної з них, по-третє, враховувала б досвід країн Євросоюзу щодо соціальних норм та стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання підвищення рівня добробуту населення завжди були в центрі уваги багатьох вітчизняних учених в галузі економіки, державного управління, права, соціології тощо. Вагомий внесок у дослідження теоретичних та практичних аспектів проблем життєвого рівня населення зробили такі вітчизняні науковці, як Д. Богіня, І. Бондар, В. Геєць, В. Гошовська,

І. Гнибіденко, І. Дутка, А. Колот, Т. Кір'ян, Е. Лібанова, В. Мандибуря та ін.

Проте, визнаючи безперечні досягнення вищезазначених науковців, слід звернути увагу на те, що у вітчизняній науковій літературі ще недостатньо опрацьовані питання методичних підходів щодо розрахунку основних базових соціальних стандартів рівня життя населення, особливо це стосується прожиткового мінімуму.

Метою статті є визначення проблемних питань методології розрахунку прожиткового мінімуму в Україні та розробка відповідних пропозицій щодо її вдосконалення на основі аналізу досвіду європейських країн.

Основні результати дослідження. Незважаючи на певні позитивні тенденції збільшення розмірів базових соціальних стандартів (мінімальні заробітна плата, пенсія тощо), переважна більшість вітчизняних сімей мають рівень споживання, що не набагато перевищує прожитковий мінімум.

Прожитковий мінімум (далі — ПМ) є основним соціальним стандартом, який застосовується для загальної оцінки рівня життя в Україні і є базою для проведення соціальної політики та розробки окремих державних соціальних програм^{1,2}. Однак зазна-

¹ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України №2017-III від 05.10.2000 // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — №48. — Ст. 409. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>.

² Про прожитковий мінімум: Закон України №966-XIV від 15.07.1999 (в редакції від 22.05.2008 на підставі Nv010p710-08) // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — №38. — Ст. 348. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-14>.

чимо, що нині в країні існує низка проблемних питань в методології визначення прожиткового мінімуму, які потребують прискороного вирішення.

Визначимо основні з них:

1. В Україні ПМ орієнтується на мінімально допустимі розміри споживання найбільш незахищених верств населення та не забезпечує нормального відтворення робочої сили і залишається суто розрахунковим показником. Інфляційні процеси в країні викликають досить швидкі зміни цін на споживчі товари та послуги, що не дозволяє використовувати останні для оцінки якості нормативних розрахунків, а також штучно занижують реальну вартість ПМ на середньо— та довгостроковий термін.

2. Розрахунки прожиткового мінімуму здійснюються, виходячи з наборів продуктів харчування, мінімальних наборів непродовольчих товарів та послуг, затверджених постановою Кабінету Міністрів №656 від 14 квітня 2000 р. Згідно із Законом України «Про прожитковий мінімум», набори продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для основних соціальних і демографічних груп населення мають переглядатися не менше одного разу на п'ять років. Такий тривалий період веде до того, що внаслідок швидких змін споживчих переваг структура споживання, що відображається в індексі інфляції, не встигає за змінами переваг українців^{2,3}.

3. Сума податків не включається до прожиткового мінімуму. Так, згідно законодавства, мінімальна заробітна плата не повинна бути меншою за ПМ. Проте сума, яка стягується з особи у вигляді податків, не включена до ПМ, тоді як у багатьох країнах ця величина враховується. Таким чином, на практиці доходи особи є нижчими за законодавчо закріплені норми.

4. При розрахунках витрат домогосподарств не враховуються такі додаткові витрати, які пов'язані з неврахуванням платних послуг. Особливу значущість набувають також зміни в складі споживчого кошика у зв'язку зі змінами в сфері житлово-комунального господарства. Принциповим, на нашу думку, є врахування платних послуг в сфері освіти та охорони здоров'я, що не передбачено розрахунками. Включення цих витрат до прожиткового мінімуму відповідало б принципам його формування, закріпленим в Законі України «Про прожитковий мінімум», а також міжнародним стандартам, визначеним Конвенцією МОП №117 «Про основні цілі та норми соціальної політики».

5. Не враховуються регіональні відмінності соціально-економічного розвитку при розрахунках загального показника ПМ на одну особу залежно від основних соціальних і демографічних груп населення в Україні, цін на продовольчі та непродовольчі товари.

6. Занижені фізіологічні норми. Так, норми, закладені до ПМ українців, суттєво нижчі за фізіологічні, а набір непродовольчих товарів взагалі не забезпечує багатьох важливих потреб сучасної людини. Наразі фактично існує два кошики: на основі офіційного ведуться розрахунки пов'язаних з ПП соціальних стандартів, відбуваються перерахунки соціальних виплат. Інший відображає реальний споживчий мінімум, але не враховується для визначення соціальних нормативів. Невідповідність набору товарів мінімального споживчого кошика підсилюється внаслідок неврахування низки товарів, необхідних для мінімального споживання працездатних осіб. Це обумовлено, в першу чергу, невідповідністю складу мінімального споживчого кошика вимогам медичних стандартів.

Найбільший вплив на вартість споживчого кошика має подорожчання продуктів харчування. У споживчому кошику українця продукти харчування займають близько 60%. Для прикладу в більшості країн Єврозони частка продуктів харчування складає від 20 до 40%⁴.

Пріоритетом серед напрямів вдосконалення соціальної політики України нині є поступове наближення соціальних стандартів до європейського рівня, які гарантують громадянам достатній рівень життя. Це одна із необхідних умов наближення нашої країни до європейської спільноти. Тому, на наш погляд, доцільним є стислий огляд зарубіжного досвіду розвинутих країн світу щодо застосування такого важливого соціального стандарту, як прожитковий мінімум.

Європейський вибір України зобов'язує її аналізувати європейські критерії оцінки праці. Європейською соціальною хартією (ст. 4) передбачається право працівників на таку винагороду, яка забезпечує їм та їхнім сім'ям достатній життєвий рівень⁵.

Державне регулювання рівня життя населення у розвинутих країнах світу спрямоване на подолання бідності та базується на категорії прожиткового мінімуму, який змінюється разом із суспільним розвитком. Прожитковий мінімум існує у формі життєвого (або фізіологічного) та соціального мінімуму.

³ Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення: Постанова Кабінету Міністрів України №656 від 14.04.2000 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=656-2000-%EF>.

⁴ Інформація про прожитковий мінімум у різних країнах. Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://me.kmu.gov.ua>.

⁵ Європейська соціальна хартія (переглянута) Страсбург, 03.05.96. Дата ратифікації 14.09.06 (із заявами) [Електронний ресурс]: офіційний переклад. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_062.

Перший показник відображає задоволення основних фізіологічних потреб, у світовій практиці він становить 85–87% загального прожиткового мінімуму. Решта припадає на соціальну (другу) частину і включає витрати, необхідні для доступу до набору духовних цінностей мінімально прийняттого рівня життя. При цьому в загальній політиці формування ПМ у різних країнах світу існують деякі спільні риси. Зокрема, використовується показник частки витрат сімей на харчування (для зіставлення рівня життя між країнами), який свідчить, що чим більша частка витрат сімей на харчування у країні, тим нижчий рівень життя.

В європейських країнах частка витрат на придбання продуктів харчування становить 30–40%. Відповідно, 70–60% — на придбання непродовольчих товарів та на одержання послуг. В країнах Євро-союзу прогресивно вважається тенденція зменшення частки витрат сімей на харчування і збільшення витрат на послуги та придбання промислових товарів.

Відповідно до соціальної Хартії Європи в багатьох європейських країнах мінімальна заробітна плата (далі — МЗП) вийшла на рівень 1,5–2,5 прожиткових мінімумів. Так, у Франції, Великобританії МЗП перевищує прожитковий мінімум більше ніж в 1,5 рази, у Нідерландах — майже у два рази. У цих умовах, здається, цілком обґрунтовано при встановленні МЗП застосування критерію частки в середній зарплаті. При цьому з метою недопущення значної диференціації доходів відповідно до установки Європейського комітету із соціальних прав мінімальний рівень заробітної плати в країнах ЄС має бути не нижчим 60% середньої заробітної плати в національній економіці. Водночас, прийнятним вважається зниження згаданого показника до 50%, якщо держави доведуть, що при цьому може забезпечуватися «гідний» рівень життя⁵.

Сформулюємо стисло сутність методів щодо визначення прожиткового мінімуму, які використовуються у світовій практиці. Серед основних методів слід виділити наступні: 1. Статистичний — прожитковий мінімум встановлюється на рівні 10–20% суми доходів дециля, чи квантиля громадян, які мають найвищі доходи. Використовується для країн з досить високим рівнем статків населення; 2. Суб'єктивний — (соціологічний) — базується на проведенні соціологічних опитувань населення про бажаний мінімальний дохід. Переважно має консультаційний характер; 3. Ресурсний — виходить з можливості економіки забезпечити прожитковий мінімум. Застосовується у розвинутих країнах світу; 4. Нормативний — полягає у становленні вартісної величини прожиткового мінімуму через споживчий кошик; 5. Відносний — базується на визначенні медіанного доходу — такий дохід, за якого половина

населення має більший дохід, а інша — менший, застосовується в розвинутих країнах світу.

Окремо слід виділити комбінований метод, який поєднує декілька наведених вище. Наприклад, вартість харчування — за нормами, житлово-комунальні послуги — за фактом; непродовольчі товари — за часткою у загальних витратах.

Розглянемо досвід деяких європейських країн щодо методології визначення прожиткового мінімуму.

У Болгарії застосовується нормативний та медіанний методи. В країні вживається поняття «межа бідності», що по суті є аналогічним поняттю «прожитковий мінімум». До переліку товарів та послуг, на основі яких визначається «межа бідності», включені соціально корисні та життєво необхідні товари та послуги. Розмір межі бідності розраховується як відсоток від медіанного еквівалентного доходу в країні на базі попередньо визначених мінімальних життєвих потреб. Розмір межі бідності має гарантувати задоволення попередньо визначених мінімальних життєвих потреб бідних домогосподарств. У країні мінімальні життєві потреби визначаються через: а) грошову вартість фактично здійснених споживчих видатків на придбання набору харчових продуктів, що забезпечує рекомендовані фізіологічні норми денного калорійного прийому їжі; б) відсоткове співвідношення між рівнем видатків на споживання харчових продуктів і рівнем видатків на споживання непродовольчих товарів та послуг. Для 20% домогосподарств з найнижчими доходами воно має відповідати середньому співвідношенню.

У Словаччині в законодавстві чітко визначено, що розмір мінімальної заробітної плати має постійно випереджати величину прожиткового мінімуму. Механізм розрахунку мінімальної заробітної плати залежить від зростання середньомісячної заробітної плати та прожиткового мінімуму, пов'язаного з «витратами на життя» домогосподарств з низькими доходами. Тобто зв'язок із середньою заробітною платою встановлюється за умови випередження темпів зростання мінімальної заробітної плати порівняно з такими темпами щодо прожиткового мінімуму. В країні використовується нормативно-статистичний метод визначення прожиткового мінімуму, який поєднує в собі розрахунки вартості харчування за нормами, вартості житлово-комунальних послуг за фактом, непродовольчих товарів — за часткою у загальних витратах. У країні застосовується нормативно-статистичний метод. ПМ визначається згідно із середньостатистичним споживчим кошиком поточного періоду, який складається з урахуванням усередненої питомої ваги кожної позиції споживання товарів і послуг у загальному обсязі споживання. ПМ на одну фізичну особу або групи фізичних осіб

(сім'ї) у поточному періоді розраховується для однієї повнолітньої особи (поодинокі, або першого члена сім'ї); для кожної подальшої повнолітньої особи в сім'ї⁴.

В Угорщині застосовується комбінований метод. Розмір ПМ визначається як середнє значення всіх особистих видатків домогосподарств, у яких видатки на продуктивний кошик приблизно відповідають зазначеній нормі. Продуктивний кошик визначається за встановленими нормами на добу.

Чеська Республіка використовує нормативний метод при визначенні ПМ, в основі якого закладено норми споживання продуктів харчування та товарів непродовольчої групи для значної кількості вікових груп. Зокрема, норми продуктів та товарів для дітей встановлені та надаються в асортименті для таких вікових груп: до 6 років, 7–10 років, 11–14 років, 15–18 років. Для населення працездатного віку градація норм надана за віком 19–34 та 35–59 відповідно. Для розрахунків ПМ використовується інформація про доходи та витрати домогосподарств. Розмір ПМ встановлюється за споживчим кошиком, який розраховується, виходячи з індексу споживчих цін, зважених за питомою вагою відповідних товарів у споживчих витратах. Розмір ПМ може переглядатися, якщо рівень інфляції складе більше 5% на рік. Так, споживчий кошик містить товари та послуги за 12 головними категоріями для основних соціальних і демографічних груп населення. При визначенні ПМ на сім'ю розглядаються категорії: незабезпечені діти, чоловік/дружина або партнер, батьки. При спільному проживанні декількох осіб встановлення розміру ПМ визначається диференційовано, згідно черговості розгляду: для осіб першої черги; для осіб другої або подальшої черги — для дітей до 6 років; для дітей від 6 до 15 років; від 15 років, які не є незабезпеченими дітьми; незабезпечених дітей від 15 до 26 років⁶.

Італія застосовує нормативний метод. Розраховуються два показники межі бідності: абсолютний та відносний (релятивний). Абсолютна межа визначається рівнем доходів або витрат у грошовому виразі, нижче якого неможливо забезпечити мінімальне адекватне харчування, а також задовольнити основні непродовольчі потреби.

У Греції використовується медіанний метод визначення ПМ. Останній встановлюється на рівні 50% «медіанного доходу». Складовими елементами величини ПМ є набір продуктів харчування, витрати на дітей, медичне обслуговування, житло, транспортні витрати, податки та інші непродовольчі товари і послуги.

У Швейцарії застосовується ресурсний метод. ПМ встановлюється в різних кантонах окремо, оскільки вартість основних компонентів споживчого кошика в них істотно відрізняється.

В Австрії ПМ встановлюється залежно від доходів. Поняття ПМ трактується з позиції кредитоспроможності фізичної особи. Під ПМ розуміється частина доходу особи, яку кредитор не має права стягнути для погашення кредиту. Розмір ПМ розраховується залежно від доходу конкретної особи та її зобов'язань з утримання дітей, літніх родичів, інвалідів.

У Великобританії застосовується ресурсний метод. Після оприлюднення державного бюджету Великобританії визначаються стандарти ПМ. Статистичною базою є дані опитування населення — як окремих осіб, так і певних соціальних груп⁶.

Отже, найбільш розвинуті європейські країни використовують ресурсний метод, що обумовлено, в першу чергу, їхніми бюджетними можливостями.

Таким чином в зарубіжній практиці формування ПМ здійснюється на основі використання п'яти різних за своєю сутністю та значимістю методів.

Вибір методу формування прожиткового мінімуму має принципове значення.

В Україні відповідно до методики розрахунку споживчого кошика визначають, зокрема, і продовольчу її частину. Споживчий кошик містить у собі мінімальний набір продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, необхідний для забезпечення збереження здоров'я й забезпечення життєдіяльності особи. Для його формування застосовується нормативний метод розрахунку, який ґрунтується на науково-обґрунтованих нормативах мінімального споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг.

Серед основних принципів формування мінімального набору продуктів харчування слід виділити наступні: 1. Потреби основних соціально-демографічних груп населення в харчових речовинах, виходячи з хімічного складу й енергетичної цінності продуктів харчування; 2. Формування структури харчування з урахуванням фактичного споживання продуктів у малозабезпечених сім'ях; 3. Вибір продуктів, що дозволяє організувати харчування при мінімальних витратах.

В Україні використовують норми фізіологічних потреб у харчових речовинах для різних соціально-демографічних груп населення з урахуванням рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я.

⁶ Регулювання соціально-економічного розвитку України: [монографія] / І. Г. Манцуров, І. К. Бондар, О. Л. Савенко, Н. М. Дмитренко, Є. О. Бугасенко, О. М. Левченко. — К.: Видавничий дім «Корпорація», 2010. — 195 с.

Однак, слід зазначити, що загальним недоліком методології формування продуктового кошика є закладені в ньому низькі норми споживання продуктів харчування. Нормативний метод, який використовується в Україні, має свої недосконалості, тому що визначається за фактичною вартістю споживчих товарів та послуг.

Висновки. Таким чином, у напрямі вдосконалення методології розрахунку прожиткового мінімуму в Україні необхідна реалізація наступних заходів:

1. Змінити методику визначення розміру прожиткового мінімуму для забезпечення максимальної відповідності цього стандарту реальній вартості споживчого кошика та послуг. Доцільним, на наш погляд, є впровадження в Україні нормативно-статистичного методу за досвідом Словаччини, який поєднує розрахунки вартості харчування за нормами, вартість житлово-комунальних послуг за фактом, непродовольчих товарів — за часткою у загальних витратах. Такий підхід, на нашу думку, є найбільш ефективним для України, де спостерігається незначний рівень доходів населення, а економіка має нестійкий характер розвитку, що впливає на динаміку рівня життя населення.

Однак зазначимо, що в умовах обмежених фінансових можливостей України на першому етапі впровадження нормативно-статистичного методу доцільно непродовольчу частину споживчого кошика фіксувати затверджуючи її розмір один раз на рік, а продовольчу частину переглядати протягом року, враховуючи вплив інфляційних процесів в Україні.

2. Переглянути структуру нормативів для розрахунків прожиткового мінімуму для усіх категорій населення з урахуванням сучасних умов їх проживання.

3. Змінити відповідно фактичним витратам населення співвідношення продовольчих та непродовольчих товарів, а також послуг відповідно реальним показникам витрат та урахуванням потреб нормального відтворення людини. Відповідно до фактичних витрат населення розподілити прожитковий мінімум у такий спосіб: а) продовольчі товари — 50%; б) непродовольчі товари і послуги — 50%.

4. Розширити кількість демографічних груп населення відповідно до норм споживання продуктів харчування та товарів непродовольчої групи для дітей: до 6 років, 7–10 років, 11–14 років, 15–18 років. Для населення працездатного віку: 19–34 роки та 35–62 роки (позитивний досвід Чехії).

5. Переглянути постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» від 14 квітня 2000 р. №656.

6. Збільшити розмір прожиткового мінімуму з урахування оновлених наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг.

7. Розробити методику врахування регіональних відмінностей при формуванні прожиткового мінімуму.

8. У перспективі перейти до встановлення мінімальної заробітної плати за критерієм мінімального споживчого бюджету, який більший за прожитковий мінімум. З метою забезпечення соціально-економічного обґрунтування визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення, розглянути доцільність розробки Закону України «Про споживчий кошик».

9. Провести розрахунки та проаналізувати можливі соціально-економічні наслідки впливу

Передплачуйте, читайте науково-економічний та суспільно-політичний журнал

Часопис розрахований на тих, хто цікавиться проблемами праці, соціально-трудомих відносин, ринкових перетворень тощо.

Журнал включено до переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт.

Періодичність виходу — 8 номерів на рік.

Повідомляємо, що оформити передплату можна в будь-якому поштовому відділенні або пункті передплати

Україна:
Аспекти праці
Індекс — 74541

Вартість передплати на журнал «Україна: аспекти праці» на 2013 р.:
на рік — 112 грн 76 коп.
на півроку — 56 грн 38 коп.
на квартал — 28 грн 19 коп.