

Лісовий А.В.,

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економічної теорії
Національного університету
державної податкової служби України

Поснова Т.В.,

старший викладач кафедри економічної теорії
Національного університету
державної податкової служби України

МЕХАНІЗМ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СКЛАДОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Характеризується сучасний стан фінансування соціальної складової економічної безпеки України, наведено основні шляхи реформування системи соціального забезпечення.

The authors characterize the present-day state of financing the social component of economic security and offer the major ways to reform the system of social security.

Однією з актуальних проблем українського сьогодення є вироблення оптимальної моделі соціальної політики в контексті економічної безпеки держави. Вибір пріоритетних напрямів соціальної політики безпосередньо залежить від стратегічної мети соціально-економічного розвитку країни. В останні десятиріччя соціальна політика в Україні базувалася на пріоритетності гуманітарної функції держави. Тому зусилля спрямовувалися на адресну соціальну допомогу насамперед тим соціальним прошаркам, які найбільше її потребують, — малозабезпеченим, найбіднішим, соціально вразливим і непрацездатним групам населення.

На сучасному етапі розвитку країни з метою забезпечення її довгострокової конкурентоспроможності у глобалізованому світі, що, зокрема, обґрунтовано в експертній доповіді Послання Президента України до Верховної Ради України 2007 року, перевага надається інвестуванню в людський капітал, розвитку соціальної інфраструктури та підвищенню якості життя найчисленніших, а не лише найбідніших, прошарків населення. Таким чином, соціальна політика перетворюється на основний фактор соціально-економічного розвитку окремих регіонів і суспільства в цілому, стає невід'ємною й дієвою частиною забезпечення економічної безпеки держави.

На даному етапі розбудови суспільства й державності необхідно приділити посилену увагу розробці механізму функціонування соціальної складової економічної безпеки, який має змістити акценти на реформування соціальних відносин, пошук нових і вдосконалення діючих механізмів, здатних регулювати соціальні процеси. Функціонування соціальної складової економічної безпеки цілковито залежить від засобів реалізації соціальної політики, головним чином її фінансового забезпечення.

Проблема фінансового забезпечення соціальної складової економічної безпеки дістала загальну оцінку в наукових працях і дослідженнях науковців як нашої держави, так і держав СНД. Зокрема, зазначеною проблемою займалися Н.П. Борецька, О.Ф. Новикова, Р.В. Покотиленко, О.Ю. Снігова. Проте науково-методологічні основи механізму фінансування соціальної складової економічної безпеки все ще розроблені недостатньо.

У світі існують різні системи соціального захисту населення. Так, у США уряд не гарантує медичне обслуговування, безоплатне житло й безкоштовну освіту всім громадянам. У скандинавських країнах, навпаки, держава гарантує безкоштовне медичне обслуговування, можливість отримання державного житла, доступ до системи дошкільних установ і середньої освіти. І якщо у США такі витрати лягають на плечі населення, то у країнах Скандинавії забезпечуються державою.

Слід зауважити, що ці витрати є важким тягарем для бюджету. Держава оплачує пільги, які громадяни могли б частково оплачувати самі, — це спричиняє збільшення бюджетного дефіциту й дисбалансу на макрорівні. У кінцевому підсумку, знижується ефективність економіки. Такі країни поки що не дійшли єдиної думки щодо реорганізації соціальної політики, продовжуючи шукати прийнятний варіант, що дасть змогу обмежити безкоштовні соціальні блага і скоротити витрати, пов'язані з їх наданням.

Україна не може цілком використовувати досвід інших країн щодо здійснення соціальної політики: необхідно враховувати особливості нашої історії, культури, політики, ресурси тощо. Потрібно створити власну модель економіки з урахуванням досвіду розвинутих країн.

Треба сказати, що з переходом України до ринкової системи господарювання фінансове забезпечення соціальної сфери не супроводжувалося диверсифікацією. Головним джерелом витрат був і залишається державний бюджет. Між тим, проблеми бюджетного фінансування соціальної сфери в Україні очевидні й викликані як об'єктивними макроекономічними диспропорціями, успадкованими від минулої системи й нагромадженими за роки непослідовних реформ, так і значними недоліками реалізації соціальної політики держави. До головних проблем належать недостатні розміри фінансування соціальної сфери, непослідовність і фрагментарність фінансування, його неефективна структура (основна частка витрат припадає на заробітну плату, що призводить до занепаду матеріальної інфраструктури), відсутність стимулів для переходу до децентралізованого фінансування частини соціальних витрат.

Реструктуризація української економіки відбувається на двох рівнях: державному та місцевому, й на кожному з них має забезпечуватися соціальна захищеність населення. Однак уряд великою мірою перекладає тягар реформ на місцеві органи влади. При цьому через брак коштів місцевих рад значна частина населення не одержує допомоги від держави, а ті, хто отримує, змушені задовольнятися

обмеженим колом соціальних пілг. Громадянам доводиться самим забезпечувати себе житлом, частково сплачувати медичні послуги, утримання дітей у дошкільних закладах тощо.

Україна — соціальна держава, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя й вільний розвиток людини. Тому органам місцевого самоврядування при розробці бюджетів рекомендується передбачати підвищення витрат на соціальну сферу, а також щороку визначати фінансові нормативи формування бюджетів на основі мінімальних соціальних стандартів (мінімального рівня гарантій соціального захисту, що забезпечує задоволення найважливіших потреб людини). При цьому вони повинні періодично уточнюватися, оскільки потреби людей мають властивість змінюватися, як і наукові уявлення про них.

Фундаментом бюджетної системи України є місцеві бюджети, бо саме в них зосереджена основна частина коштів, передбачених на соціальну сферу. З цього фундаменту і треба починати вдосконалення національної бюджетної системи. Правильно обраний механізм формування доходів місцевих бюджетів сприяє збільшенню коштів для розв'язання невідкладних завдань у соціальній сфері.

Бюджет території формується здебільшого за рахунок таких видів доходів, як місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків, що закріплені за певними територіями, інші власні доходи та разові добровільні збори коштів громадян. Бюджетна модель, за якої в місцевих бюджетах переважає частка власних ресурсів, називається американською моделлю бюджетного федералізму, а та, за якої спостерігається висока частка відрахувань від загальнодержавних податків у місцеві територіальні бюджети, — німецькою. Україні, для якої сьогодні характерна скоріше німецька модель, потрібно знайти оптимальний варіант бюджетної політики.

Адміністративно-територіальна реформа, що її український уряд планує проводити разом із бюджетною, робить ставку на місцеві бюджети. При реформуванні бюджетної системи варто особливо виділити роль нерухомості, землі та інших платежів за природні ресурси.

Рівень фінансування соціальних заходів за роки реформ можна простежити на основі табл. 1. Як бачимо, при постійному зростанні абсолютних обсягів фінансування соціального захисту населення, їх частка у структурі загальних видатків у 2003-му та 2006 роках дещо знижувалася, що пов'язано з політичною нестабільністю в державі та значним приростом видатків на соціальний захист населення в попередні роки.

Серйозною проблемою у сфері соціального захисту залишається раціональне використання коштів, що виділяються на соціальні потреби. Механічне збільшення ресурсного забезпечення соціальної сфери, по суті, підмінило собою позитивні зміни, які мали статися насамперед у її організації, технологіях забезпечення реалізації соціальних потреб та сприяти збільшенню соціальної віддачі ресурсів, що спрямовуються на ці цілі (табл. 2).

Таблиця 1. Державні витрати на соціальний захист населення в загальній структурі витратів зведеного бюджету України за 1999—2006 роки

Показник	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Витрати на соціальний захист населення, млн грн	4147,1	5985,2	8332,8	12 643,9	12 953,2	19 310,5	39 940,2	41 419,9
По відношенню до загальних витратів, %	11,9	12,4	15,0	21,0	17,1	18,8	28,1	23,6

Джерело: Статистичний щорічник України за 2006 рік / За ред. О.Г. Осауленко. — К.: Консультант, 2007. — 551 с. — С. 50, 51.

Таблиця 2. Витрати зведеного бюджету України на фінансування соціальної сфери за 2000—2006 роки (у % до ВВП)

Показник	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Витрати на фінансування соціально-культурних заходів	11,2	12,5	15,0	15,0	15,2	20,2	18,5
у тому числі на соціальний захист населення	3,5	4,1	5,6	4,9	5,6	9,4	7,7

Джерело: Статистичний щорічник України за 2006 рік / За ред. О.Г. Осауленко. — К.: Консультант, 2007. — 551 с. — С. 25, 51.

Останніми роками концентрація соціальної політики на поточній підтримці найбідніших прошарків і соціально вразливих груп населення відбувалася за відсутності консолідованої національної стратегії в галузі соціальної політики, яка забезпечувала б формування гармонійних відносин між різними соціальними прошарками, розбудову національного соціального капіталу¹.

Фінансування соціальної сфери в Україні вже традиційно відбувається за залишковим принципом. Сучасний обсяг соціальних зобов'язань держави становить 60 % витратів зведеного бюджету 2006 року, або близько 20 % ВВП. Надмірне зростання соціальних трансфертів зруйнувало базове співвідношення заробітної плати й соціальних трансфертів, вивівши на перший план проблему фінансового забезпечення амбіційних соціальних орієнтирів. Із початку 2005 року сукупні соціальні трансферти перевищують заробітну плату. Незважаючи на істотне зростання зарплатні, а отже й надходжень до Пенсійного фонду, останній відчуває нестачу фінансових ресурсів для виплати пенсій і поповнюється значною мірою за рахунок бюджетних коштів. Відсутність зв'язку між обсягами соціальних виплат і страховими внесками загрожує фінансовою нестабільністю фондів соціального страхування та місцевих бюджетів.

Фінансове забезпечення реалізується за наявності джерел фінансування заходів і програм соціальної політики. До них належать, передусім, бюджетні кошти

¹ Щодо стратегічних засад формування ефективної моделі соціальної політики в Україні: Електронний ресурс / Національний інститут соціальних досліджень. — http://www.niss.gov.ua/monitor/monitor_5/form_model.htm.

держави й місцевих органів управління, що спрямовуються на реалізацію заходів у рамках соціальних програм. Недостатність цих коштів для покриття першочергових потреб населення частково компенсується спеціальними фондами соціальної допомоги, які здебільшого надають соціальну підтримку непрацевдатному населенню. Джерелом забезпечення реалізації соціальних гарантій для економічно активного населення є кошти підприємств, закладів, організацій і об'єднань. Але їхні можливості підвищити рівень соціальних гарантій для трудящих за рахунок самостійно зароблених коштів обмежені. Додатковим джерелом ресурсів у соціальній сфері є іноземні цільові позики та кредити, що виділяються під конкретні соціальні програми².

Для поліпшення фінансового забезпечення реалізації соціальної політики необхідно здійснити комплекс заходів. До них можна віднести забезпечення соціальної виваженості Державного бюджету України; опрацювання принципів фінансування державних соціальних програм із урахуванням національних пріоритетів у регіональних соціальних програмах та забезпечення механізму їх реалізації; вдосконалення системи пільгового кредитування підприємницької діяльності з метою розв'язання житлово-побутових і комунальних проблем; формування пріоритетів і механізмів акумулювання й витрачання валютних коштів на розвиток соціальної сфери; створення умов для розширення будівництва житла за рахунок залучення коштів населення й пільгового кредитування; підвищення питомої ваги платних послуг у соціальній сфері разом із забезпеченням безкоштовних мінімальних гарантій медичного обслуговування, освіти та ін.

Найефективнішим фінансування соціальної політики є за умови застосування системи економічних важелів (оподаткування, кредитування, ціноутворення тощо). Проте такі важелі використовуються недостатньо, і проекти державних нормативно-правових документів не містять суттєвих змін у цьому напрямі.

Ідеологія фінансового забезпечення соціальної сфери може бути змінена шляхом реформування системи соціального забезпечення, що передбачає:

- реалізацію основ законодавства про державне соціальне страхування;
- удосконалення пенсійного забезпечення;
- розробку організаційно-правових і науково-методичних основ надання цільової адресної допомоги тим, хто її потребує;
- удосконалення системи надання пільг та компенсацій працюючим під впливом факторів, шкідливих і небезпечних для життя та здоров'я;
- ефективну взаємодію державних і недержавних форм страхування.

Разом із цим для ефективного вирішення соціальних питань у період становлення ринкової економіки треба застосовувати комплексний підхід, який дасть змогу використовувати всі перелічені засоби реалізації соціальної політики.

² Новікова О.Ф. Соціальна безпека: організаційно-економічні проблеми і шляхи вирішення. — Донецьк: ІЕП НАН України, 1997. — 459 с. — С. 103.

Причому найефективнішим вирішення цих питань буде за умови використання досвіду країн із розвинутою ринковою економікою, зокрема досвіду з розробки соціального бюджету. Призначення соціального бюджету — забезпечити системний підхід до формування соціальних заходів, взаємозв'язку між макроекономічними показниками, демографічним прогнозом і соціальним сектором, урахування змін у законодавстві, планування соціальних витратів та їх фінансування, імітування впливу сценаріїв економічного розвитку країни й ситуацій на ринку праці на бюджетні витатки соціального сектору в цілому та його окремих складових.

В Україні модель соціального бюджету була розроблена за ініціативою Міністерства праці і соціальної політики в рамках проекту ПРООН/МОП/Світовий банк національною відомчою робочою групою з допомогою експертів Міжнародної організації праці та Світового банку. Головними характеристиками моделі соціального бюджету є цілісність, яка вказує, що дана модель є сукупністю конкретних елементів, та поділ на підсистеми. Мета такої моделі полягає у створенні можливості для розрахунку та прогнозування соціальних витрат і джерел фінансування чинної системи соціального забезпечення, їх впливу на консолідований бюджет України при даних макроекономічних і демографічних прогнозах, соціальних нормативах³.

Підсистеми моделі соціального бюджету забезпечують його широке використання. Зокрема, з допомогою такої моделі можна розраховувати як самостійні напрямки бюджету цільових фондів, а також прогнозувати їх показники, економічно обґрунтовувати проекти нових соціальних законів та напрями соціальної політики.

Отже, впровадження моделі соціального бюджету дасть змогу впорядкувати систему планування витрат соціальної сфери, гарантувати розподіл ресурсів на соціальний захист відповідно до визначених пріоритетів, розробити прогноз соціальних витрат на базі макроекономічних і демографічних показників, соціальних норм та нормативів. Розв'язання цих завдань слугуватиме зміцненню національної й міжнародної безпеки, оскільки забезпечення соціальної стабільності створює сприятливе середовище для зовнішньополітичної й економічної діяльності.

³ Баранова Н.П., Поляк Н.О. Соціальний бюджет: Електронний ресурс / Центр перспективних соціальних досліджень. — <http://www.spi.gov.ua>.