

УДК 35.088.6

О. А. СТЕФАНОВА

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РЕФОРМУВАННЯМ
ФІНАНСОВОЇ СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ
СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ОСОБАМ ПОХИЛОГО ВІКУ**

Обґрунтовано державне управління запровадженням сучасних методик реформування фінансової складової системи надання соціальних послуг особам похилого віку.

Ключові слова: *державна соціальна політики, особи похилого віку, соціальні послуги, фінансування соціальних послуг, функції державного управління.*

The need of adoption of modern methods of reformation of the financial component of the system of rendering of social services to elderly people. The substantiation study.

Key words: *public social policy, elderly people, social services, finance of social services, functions of the government.*

У країнах з високим і середнім рівнем добробуту громадян процеси фінансування та планування соціальних послуг особам похилого віку швидко набувають значення державних пріоритетів [10]. В Україні, з її очевидними демографічними змінами, для здійснення реформи принципове значення має вдосконалення фінансового механізму системи надання соціальних послуг громадянам цієї категорії населення.

Реформування соціально-економічних відносин у державі, започатковане Президентом України В. Януковичем, передбачає розробку сучасних механізмів державного впливу на вирішення гострих проблем у соціальній сфері, у т. ч. і для мало захищених верств населення. Особливо актуальною є проблема вдосконалення фінансового механізму системи надання соціальних послуг особам похилого віку та їх змістовного наповнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підстави зазначити, що питанням надання соціальних послуг і вдосконаленню практичної діяльності держави в цьому напрямку присвятили свої розробки багато вітчизняних науковців, а саме: Р. Ануфрієва, В. Бідак, Н. Борецька, М. Білинська, В. Брудний, В. Бульба, В. Ким, Т. Кір'ян, О. Крентовська, Е. Лібанова, К. Міщенко, В. Скуратівський, А. Тамм та ін. Але проблема державного управління удосконаленням сучасних методик реформування фінансової складової системи надання соціальних послуг особам похилого віку, залишається малодослідженою. Це й зумовило вибір напрямку дослідження, його мету і завдання.

Метою статті є вивчення та вдосконалення державного управління реформуванням фінансової складової системи надання соціальних послуг особам похилого віку. Актуальність дослідження зумовлюється низкою чинників і

неузгодженостей, які утворюються в процесі визначення механізмів державного управління у сфері надання соціальних послуг особам похилого віку. Аналіз зазначених чинників дозволяє зробити висновок, що існуюча система державного управління у сфері надання соціальних послуг особам похилого віку зосереджує увагу на соціальних установах і закладах, а не на самих особах похилого віку. Тому постає питання вдосконалення сучасних методик реформування фінансової складової системи надання соціальних послуг особам похилого віку в Україні.

Реформування соціальних послуг у країнах-членах ЄС ґрунтується на моделі збалансованості обслуговування [10]. На рис. 1 показано, як модель збалансованості обслуговування може застосовуватись до надання соціальних послуг особам похилого віку в Україні.

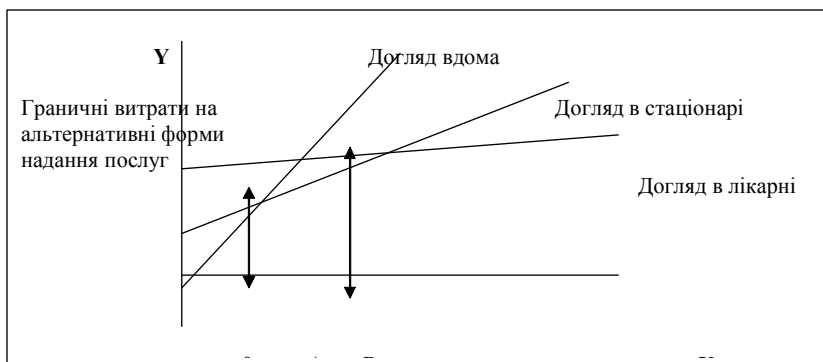


Рис. 1. Модель збалансованості обслуговування осіб похилого віку в Україні

По горизонтальній осі X вимірюються деякі особливості осіб похилого віку, через які вони потребують соціальних послуг, – рівень залежності: характеристики, які збільшують вартість догляду у міру зростання ступеня складності та нездатності піклуватись про себе. По вертикальній осі Y вимірюються граничні витрати на альтернативні форми догляду за місцем проживання. Ці витрати необхідні особі похилого віку, зацікавленій в досягненні певного рівня активності, зокрема у виконанні завдань, потрібних для повсякденного життя.

На рис. 1 видно, що, якщо особа похилого віку має ступінь залежності на відтинку OA, тоді найбільш ефективним видом догляду є догляд вдома; якщо ж ступінь залежності опиняється на відтинку AB, найбільш ефективним видом є догляд у стаціонарі, а на відтинку від B і далі – догляд у лікарні.

Модель збалансованості обслуговування, акцентуючи увагу на досягненні підвищення рентабельності, розширюючи надання соціальних послуг і покращуючи результати для осіб похилого віку, створила інституційну форму для механізму надання соціальних послуг особам похилого віку – “замовник-постачальник”, яка відділяє фінансування, замовлення соціальних послуг та управління ними від самого процесу надання соціальних послуг особам похилого віку, а також підвищує вартісність суспільних вигод, відходячи від дисбалансу, викликаного надмірною довірою до дорогої і часто неефективної інституційної форми. Це є відображенням

того, що також вважається одним з головних недоліків надання соціальних послуг особам похилого віку в Україні, порівняно із сучасними міжнародними стандартами.

Отже, людина повинна мати необхідну підтримку в тому середовищі, де вона живе і де можна визначити її реальні потреби. Досягти цього можна розмежуванням поняття безоплатності та доступності надання соціальних послуг особам похилого віку, чітко визначити весь обсяг соціальних послуг, який може надаватись їм, а також ту частину, яку держава буде фінансувати [9].

Певні кроки в означеному напрямку вже зроблено. Урядовими документами [2; 3], Концепцією реформування системи надання соціальних послуг [6] та Планом дій з її реалізації на період до 2012 р. [7] визначено завдання щодо поступового переходу до розподілу коштів на соціальні послуги за принципом оплати соціальних послуг, а не за принципом утримання бюджетних соціальних установ та закладів.

З метою оцінки системи управління видатками бюджету для реформування системи соціальних послуг нами за участі Проекту Міністерства міжнародного розвитку Великої Британії DFID “Сприяння реформі соціальних послуг в Україні” було проаналізовано управління державними видатками у сфері надання соціальних послуг особам похилого віку в Україні, за результатами якого сформульовано комплекс рекомендацій та напрацьовано пропозиції щодо концептуальних підходів до запровадження сучасних методик реформування фінансової складової системи надання соціальних послуг особам похилого віку. Зупинимося на деяких з них.

Поява в 2001 р. Бюджетного кодексу України стала позитивним явищем в управлінні державними видатками [8]. Кодекс, який кожного фінансового року доповнюється Законом України “Про Державний бюджет”, заклав нові підвалини бюджетної системи в Україні і мав значний вплив на стратегічне планування, розробку механізмів державного управління, бюджетне планування на надання соціальних послуг особам похилого віку, які делеговано на нижчі рівні державної влади [1]. Рис. 2 ілюструє бюджетну систему, визначену Бюджетним кодексом України [8].

Але існуючій моделі децентралізації видатків в Україні не вистачає чіткого бачення концепції розподілу повноважень у наданні соціальних послуг особам похилого віку між різними рівнями влади та повноважень щодо бюджетного фінансування. Хоча фактичні видатки здійснюються з місцевих бюджетів, ці рівні державної влади не мають такого:

- достатнього потенціалу і повноважень для прийняття рішень щодо регулювання у сфері управління або стратегії надання соціальних послуг особам похилого віку;

- достатніх контрольних повноважень стосовно джерел своїх доходів (що обмежує їх можливість приймати незалежні рішення щодо витрат і витратити необхідні кошти відповідно до місцевих пріоритетів) [11].

Існуюча система фінансового планування у сфері надання соціальних послуг особам похилого віку недостатньо використовує дані про демографічний розвиток, не враховує аналіз ресурсних, фінансових і бюджетних наслідків таких демографічних змін. Слабо враховуються і регіональні особливості в цій сфері.



Рис. 2. Структура бюджету України

Було б логічним, щоб у частині соціальних послуг для осіб похилого віку відмінності між територіями визначались як різниця між ними у віковій структурі (відносній щільності проживання осіб похилого віку). Але оцінити різницю між територіями в кількості осіб похилого віку можна непрямим методом, пропорційно до загальної кількості населення – але лише за припущення, що існує відчутна кореляція між чисельністю громади і чисельністю в ній осіб похилого віку.

Проведені розрахунки свідчать, що кореляція між цими показниками справді є дуже відчутною. Між кількістю осіб похилого віку та загальною чисельністю населення існує практично лінійна залежність (рис. 3) [11].

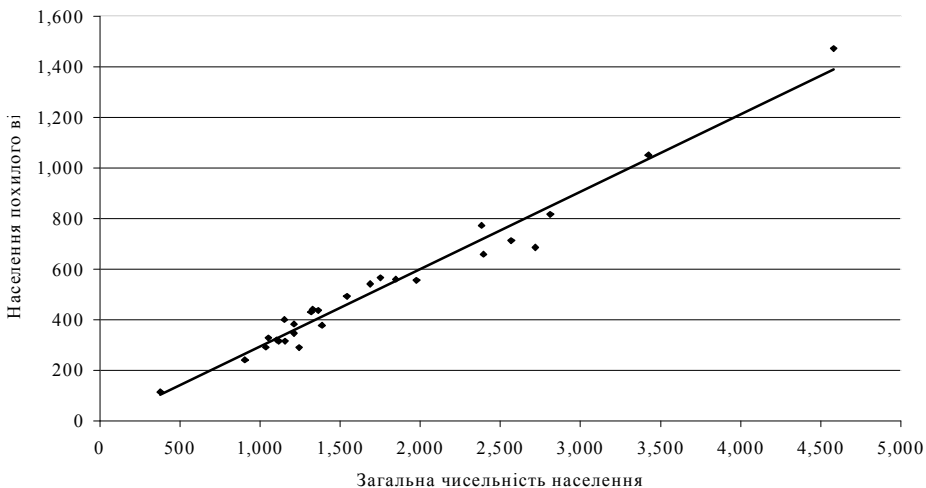


Рис. 3. Лінійна залежність між кількістю осіб похилого віку та загальною чисельністю населення (тис. чол.)

Ці розрахунки свідчать, що показники загальної чисельності населення територій можна досить ефективно використовувати як еквівалент показників попиту на соціальні послуги для осіб похилого віку.

У той же час як система трансфертів, яка почала діяти з 2002 р. [4], створила логічну базу для формування бюджету та розподілу фінансування, встановлено, що у сфері видатків у структурі місцевих бюджетів домінують делеговані повноваження, які підтримуються централізованою системою норм для різних місцевих бюджетних асигнувань.

Механізм розподілу трансфертів вирівнювання, що існує сьогодні в частині забезпечення функції соціального захисту та соціального забезпечення визначає фінансовий ресурс пропорційно до кількості підопічних стаціонарних установ (будинків-інтернатів) або соціальних установ, що надають соціальні послуги за місцем проживання вдома (територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг) [4]. Це фінансово заохочує місцеві органи влади до штучного збільшення контингенту осіб похилого віку, які обслуговуються установами та закладами, а також стимулює їх дії щодо подальшого розширення мережі соціальних закладів та установ. У той же час такий механізм зумовлює диспропорції на рівні міст, районів та областей України в частині рівномірності організації надання соціальних послуг особам похилого віку. Пояснюється це тим, що згідно з Формулою розподілу міжбюджетних трансфертів для кожного міста, району, де при територіальних центрах соціального обслуговування (надання соціальних послуг) створено стаціонарне відділення Міністерство фінансів України застосовує окремий розрахунок обсягу коштів на утримання такого відділення (залежить від кількості підопічних), на величину якого збільшується обсяг трансферту [Там же]. Зазначене спонукає місцеві громади відкривати, незалежно від попиту та потреби, стаціонарні відділення територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) і утримувати там якомога більшу кількість осіб похилого віку [5].

Зростання бюджетних коштів на надання соціальних послуг особам похилого віку не завжди пов'язане з упровадженням ефективних механізмів їх використання. Для забезпечення можливості органам місцевої влади розвивати соціальні послуги пропорційно та адекватно до місцевої потреби в них необхідно внести зміни до Формули розподілу трансфертів в частині зміни показників контингенту осіб похилого віку соціальних установ та закладів на більш об'єктивні показники попиту в соціальних послугах [4]. Для обрахунку видатків на соціальні послуги найбільш вразливим категоріям населення, до яких належать особи похилого віку, таким показником має бути загальна кількість населення кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Оскільки Формула розподілу трансфертів застосовується для розподілу окремо визначеного обсягу загального ресурсу фінансування соціальних послуг між територіями, в ній повинні використовуватись саме ті показники, в яких між територіями спостерігається певна об'єктивна відмінність [Там же].

Для аналізу можливих наслідків заміни показників контингенту існуючих користувачів бюджетних соціальних установ і закладів на показники чисельності населення було проведене чисельне моделювання на бюджетних і демографічних показниках 2007 р. [11]. Це моделювання показує, яким був би розподіл

трансфертних ресурсів між місцевими бюджетами в 2007 р., якби на той час використовувались об'єктивні демографічні показники замість показників існуючої соціальної інфраструктури.

Результати моделювання засвідчили, що перехід на демографічні показники попиту на соціальні послуги спричинив би різкі зміни в розподілі коштів між бюджетами. Згідно з даними 2007 р., пропозиція стаціонарних послуг розподілена меж територіями вкрай нерівномірно. Дуже значна кількість громад з відносно більшою кількістю осіб похилого віку значно недоотримують бюджетних коштів на відповідні соціальні послуги.

В областях, схожих за кількістю населення (а отже, і за кількістю осіб похилого віку), спостерігаються інфраструктурні перекоси різного роду, залежно від виду соціальних послуг [11].

Відповідно, перехід на розподіл коштів за більш об'єктивними показниками спричинив би дуже різкі зміни у відносній фінансовій забезпеченості місцевих бюджетів. Бюджети міст, районів і областей з відносно менш розвинутою інфраструктурою, але які об'єктивно потребують більшого забезпечення через більшу кількість осіб похилого віку, отримали б досить відчутне зростання міжбюджетного трансферту. У той же час бюджети, де існує або була створена соціальна інфраструктура, що в розрахунку на одного мешканця є більшою від середнього в країні, відчували б дуже різкі втрати [Там же].

У зв'язку з цим перехід на нові показники рекомендується доповнити системою перехідних коефіцієнтів.

Перехідні коефіцієнти на згладжування існуючих диспропорцій у мережі стаціонарних послуг повинні бути обраховані на основі обраного базового року під час запровадження нового підходу і бути зафіксовані на весь перехідний період.

Спочатку на основі даних базового року для кожної області визначаються обсяги розрахункових видатків як на основі показників контингенту підопічних існуючих установ, так і на основі показників населення.

Щороку, починаючи, наприклад з 2011 р., розрахункові видатки на ці функції для кожної території пропонується обраховувати, виходячи із кількості населення, однак із застосуванням перехідного коефіцієнту, зваженого на ступінь згладження на відповідний рік. Проте одночасний перехід на обрахунок трансфертів на основі загальної кількості осіб похилого віку призведе до значного перерозподілу коштів між бюджетами та до відчутних фінансових втрат найбільш активних громад, тому такий підхід пропонується запровадити поступово, з урахуванням диспропорцій існуючої мережі соціальних установ та закладів.

Прискоренню процесів реформування системи надання соціальних послуг особам похилого віку може сприяти більш активна державна політика в даному напрямку. Серед невідкладних її складових є впровадження цільової інвестиційної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання соціальних послуг особам похилого віку.

За умови впровадження такої субвенції місцеві органи державної влади отримують можливість укладання угод про спільну діяльність недержавних організацій з органами державної влади та місцевого самоврядування, що дасть можливість на організацію та проведення конкурсів на виконання соціального

замовлення. Залучення недержавних організацій до сфери надання соціальних послуг особам похилого віку не тільки стимулюватиме бюджетні соціальні установи та заклади до підвищення ефективності їх діяльності та більш раціонального використання бюджетних коштів, а й прискорить їх перетворення з бюджетних соціальних установ і закладів на суб'єкти, послуги яких також будуть закуповуватися на контрактній основі.

Вирішення цих та інших завдань стосовно вдосконалення сучасних методик реформування фінансової складової системи надання соціальних послуг особам похилого віку в Україні значною мірою визначить поступовий перехід до розподілу коштів на соціальні послуги за принципом оплати соціальних послуг, а не за принципом утримання бюджетних соціальних установ та закладів.

Література:

1. Закон України “Про Державний бюджет на 2009 рік” від 16 грудня 2009 р. № 1766-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків” від 16 січня 2008 р. № 14. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про схвалення Декларації цілей та завдань Бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації)” від 5 березня № 160. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Формули розподілу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами” від 5 вересня 2001 р. № 1195. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Наказ Міністерства праці та соціальної політики “Про хід реформування сфери надання соціальних послуг” від 13 жовтня 2006 р. № 380. – Режим доступу : <http://mlsp.kmu.gov.ua>
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг” від 13 квітня 2007 р. № 178-р. // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 28.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження Плану дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг на період до 2012 року” від 30 липня 2008 р. № 1052-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Бюджетний кодекс України. – К. : Скіф, 2005. – 80 с.
9. Дьяченко В. Концептуальні засади реформування системи соціальних послуг в Україні / В. Дьяченко // Соціальна політика та етапи реформ. – К., 2007. – Вип. № 1. – С. 5–16.
10. Європейський кодекс соціального забезпечення : міжнародний документ від 6 листопада 1990 р. № ETS № 139. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
11. Звіт Світового банку “Вступ до системи соціального обслуговування в Україні” // Проект DFID “Демографія, соціальна статистика, тенденції фінансування. Аналіз та оцінка майбутніх соціальних потреб та майбутнього попиту на соціальні послуги”. – К., 2006.

Надійшла до редколегії 19.01.2011 р.