

УДК 351.84

Чалюк Ю. А.

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В УКРАИНЕ

В статье определены приоритеты развития социальной сферы в Украине с учетом демографических и экономических предпосылок, рассмотрены проблемы повышения уровня жизни населения.

Ключевые слова: социальная политика Украины, приоритеты социальной сферы, социальная экономика, финансирование социальных расходов, социальная защита.

Постановка проблемы. В последние годы качество социальных услуг, предоставляемых населению, не демонстрирует положительную динамику. Более того, оценка фактического состояния социально-экономического развития в стране вызывает беспокойство. Масштабное наращивание социальных расходов не привело к преодолению бедности и сокращению имущественного расслоения в обществе, ухудшается состояние здоровья населения, существуют проблемы неравного доступа к образовательным и медицинским услугам, дискуссионным остается качество образования.

Это определяет актуальность научных исследований проблематики определения приоритетов развития социальной сферы, бюджетного обеспечения ее отдельных составляющих, оценки эффективности социальных расходов. Важной задачей является прогнозирование перспектив развития социальной сферы, учитывая ожидаемые изменения в структуре потенциальных пользователей социальных услуг. Демографические предпосылки относятся к важнейшим факторам, которые определяют потребности в ресурсах, направляемых государством на социальную защиту и социальное обеспечение населения, предоставление гарантированного минимума медицинских и образовательных услуг в среднесрочной перспективе.

Значение этих исследований возрастает в условиях экономического кризиса, последствиями которого в Украине становятся сокращение производства, рост безработицы и усиление социальной напряженности в обществе. Проблемы с наполнением доходных частей бюджетов всех уровней и фондов социального страхования ограничивают возможности финансирования социальных программ и выполнение социальных обязательств государства. Поэтому вопросы повышения эффективности социальных расходов и определения приоритетов развития социальной сферы актуализируются в условиях ограниченности бюджетных ресурсов и необходимости направления значительных средств на социальные цели.

Анализ исследований и публикаций. Социальные аспекты рыночного хозяйства всегда находились в кругу научных интересов представителей различных школ и течений не только экономической, но и философской, социологической наук. Вопросы развития социальной сферы и ее отдельных составляющих рассматривались в работах известных отечественных ученых: А.С. Гальчинского, Н.И. Данилюк, Э.М. Либановой, Д.Г. Лукьяненко, Е.В. Макаровой, В.М. Новикова, В.В.Оникиенка, А.М. Поручника, У.Я. Садовой, Я.М. Столярчук.

Проблемы распределения доходов и повышения уровня жизни населения, развития систем образования, здравоохранения и социальной защиты исследовали зарубежные ученые, среди которых: У. Беверидж, И. Бентам, Г. Беккер, К. Эр-

роу, Л. Эрхард, Дж. Кейнс, В. Ойкен, Дж. Роулс, М. Фридман, Ф. Фукуяма.

Высоко оценивая имеющийся научный задел, который используется как основа этого исследования, следует отметить, что не существует общепринятой системы показателей и критериев для мониторинга и оценки эффективности социальной политики, нуждаются в уточнении приоритеты развития социальной сферы, учитывая новые экономические вызовы и угрожающие демографические перспективы Украины.

Целью данного исследования является рассмотрение перспектив динамики социальной сферы, учитывая демографические и экономические предпосылки, оценка будущих потребностей в различных социальных услугах, определение приоритетов социального развития в условиях ограниченности бюджетных ресурсов.

Изложение основного материала. Обобщение существующих подходов к трактовке социальной сферы позволяет определить ее как комплексную систему по оказанию общественно значимых социальных услуг (в области здравоохранения, образования и науки, социальной защиты и социального обеспечения, духовного и физического развития), которые непосредственно определяют возможности человеческого развития, уровень и качество жизни населения, а также соответствуют историческим стандартам общества [1, с. 173-180]. Предложенное определение социальной сферы объединяет как экономический, так и социологический подходы, представленные в работах представителей отечественных научных школ [2, с. 87-98], поскольку очевидно, что предоставление социальных услуг невозможно без существования соответствующей инфраструктуры, регулирующих институтов и сопровождается формированием отношений, возникающих в процессе оказания услуг (рис. 1).



Рис. 1. Составляющие социальной сферы

На протяжении последних лет финансирование социальной сферы оставалось основным приоритетом направления государственных расходов. В 2006-2013 гг. удельный вес расходов на социально-культурные мероприятия рос ускоренными темпами (с 39,5% до 55% совокупных расходов сводного бюджета). При этом наибольшая доля расходов (60,3%) была направлена на социальные цели в 2011 году (рис. 2), что связано с выполнени-

ем социальных обязательств, задекларированных во время избирательной кампании 2010 года [3]. Анализ показывает, что социальная направленность бюджетов последних лет определялась преимущественно политико-социальными целями, а бюджетный процесс характеризовался поиском компромисса в распределении средств на социальные программы и экономической рост, создавая дискуссию относительно приоритетов расходования государственных ресурсов.

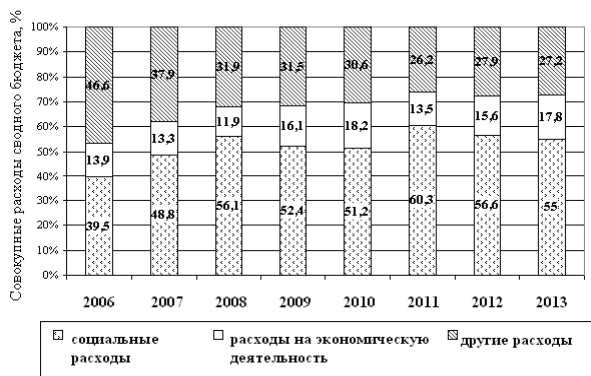


Рис. 2. Структура расходов Сводного бюджета Украины

Хотя социальные расходы росли ускоренными темпами [4], в отдельных случаях их уровень даже не достигает законодательно задекларированных нормативов, а связь между качеством социальных услуг, предоставляемых населению, и повышением уровня финансирования остается слабой. Это объясняется отсутствием системных реформ в этих отраслях и направлением растущих объемов финансирования образования и здравоохранения, в основном, на повышение заработной платы работников бюджетной сферы в результате инфляционных процессов, оплату коммунальных услуг и энергоносителей, цены на которые росли.

Несмотря на значительные суммы государственных расходов, направляемых на программы социальной защиты и обеспечения населения, не все эти меры являются эффективными и имеют четкую адресную направленность. Социальные выплаты не решают полностью проблемы уязвимых категорий населения, более того, значительное повышение социальных выплат в 2011-2012 годах не только не привело к сокращению уровня бедности, но и сопровождалось усилением имущественной дифференциации в обществе. Существует также ряд проблем, связанных с недостатками методического обеспечения социальных программ; требует совершенствования финансовый механизм распределения средств на региональном и местном уровнях; существует потребность в дополнительном субсидировании за счет привлечения внешних грантов, а также необходимость повышения эффективности расходов. Основную часть расходов в области социальной защиты до сих пор составляют оплата льгот и пенсионные выплаты, то есть стратегия замены льгот на адресную социальную помощь не реализована в полной мере [5, с. 30-57].

Ситуация в сфере здравоохранения остается наиболее критической. Растет уровень общей заболеваемости и инвалидизации населения, показатели смертности значительно превышают аналоги развитых стран, прогрессирует распространение социально-детерминированных заболеваний, ухудшается состояние репродуктивного здоровья насе-

ления. Низкая эффективность расходов на здравоохранение обусловлена тем, что в Украине, главным образом, финансируются не медицинские услуги, а содержание медицинских учреждений, определяемое соответствующим количеством медицинских помещений, кроватей, персонала, посещений пациентов.

Тенденции развития сферы образования представляются более благоприятными, поскольку растет охват населения соответствующего возраста всеми образовательными уровнями, происходит наращивание объемов подготовки специалистов с высшим образованием. Одновременно качественные показатели обнаруживают ряд проблем, касающихся уровня образовательной подготовки, квалификации педагогических работников, учета тенденций рынка труда в развитии высшего образования. К сожалению, пока нет четко определенных показателей для отслеживания изменений по таким важным аспектам, как образование взрослых и внедрение европейских стандартов образования [6, с. 18-27].

Базой возможных перспективных оценок являются демографические прогнозы, позволяющие оценить потенциальные контингенты потребителей социальных услуг, и макроэкономические прогнозы, которые позволяют сравнить темпы роста численности потребителей услуг с прогнозируемыми темпами экономического развития.

Перспективные оценки, построенные по данным комплексного демографического прогноза Института демографии и социальных исследований НАН Украины, показывают, что контингенты потребителей социальных услуг изменяются в среднесрочной перспективе. В частности, в результате сокращения рождаемости и действия структурных факторов уменьшится общая численность детей и молодежи как пользователей услуг социальной помощи семьям с детьми, образовательной инфраструктуры и государственных стационарных учреждений интернатного типа; уменьшится также общая численность инвалидов как среди взрослых, так и среди детей. Вместе с тем численность пожилых людей значительно увеличится вследствие ускоренного старения населения: если сегодня население в возрасте 65 лет и старше составляет около 16% всего населения страны, то, по оценкам специалистов Института демографии и социальных исследований НАН Украины, к 2050 году его доля превысит 24% [7, с. 228-257].

Демографическое старение в условиях общего сокращения численности населения, что происходит сейчас в Украине, ставит перед обществом ряд требований к реформированию рынка труда, фискальных и страховых систем, социальной защиты и охраны здоровья населения, развития социальной инфраструктуры и обуславливает необходимость адаптации всей социальной политики с целью ее переориентации в сторону пожилых людей. Поскольку численность других категорий потребителей социальных услуг (дети, молодежь, инвалиды) уменьшится, то, как следствие, произойдет перераспределение финансовых потоков и общественных благ в обществе, будет расти потребность в государственных средствах, направляемых на социальные услуги и денежное обеспечение пожилых людей.

В условиях экономического кризиса необходимость в сокращении государственных расходов очевидна. В значительной степени это будет касаться и социальных расходов, поскольку отсутствие реальных источников наполнения бюджета

и его несбалансированность в 2014 году ставит под сомнение даже финансирование защищенных статей расходов в полном объеме (в частности, выплату заработной платы и пенсий).

Последствия экономического кризиса, очевидно, приведут к высвобождению значительного числа работников вследствие сокращения объемов производства. Закономерно будет расти численность малообеспеченного населения, которое требует государственной социальной помощи, и ускорится расслоение общества. В этом контексте основные усилия, направленные на преодоление последствий кризиса, должны концентрироваться на расширении мер активной политики на рынке труда, в частности, создании рабочих мест в секторе общественных работ, строительстве инфраструктуры, а не простом наращивании социальных трансфертов для поддержания малообеспеченного населения. Государственные же ресурсы следует направлять на обеспечение тех незащищенных категорий населения, которые полностью находятся на бюджетном обеспечении, – дети (в том числе дети-сироты и дети, лишенные родительской опеки), инвалиды, одинокие престарелые.

В кризисных условиях ограниченности бюджетных ресурсов растет важность повышения эффективности их использования, и именно этот период является наиболее своевременным для реализации непопулярных, однако крайне необходимых структурных реформ в социальной политике государства. Важным направлением реформ в социальной сфере должно стать изменение политики доходов, которая предусматривает изменение приоритета поддержки уязвимых слоев населения на социальную защиту работающих. Такая трансформация не только приведет к повышению уровня жизни населения, преодолению бедности и уменьшению уровня имущественного расслоения, но и будет способствовать экономической активности и занятости, сокращению патерналистских ожиданий и иждивенческих настроений в обществе, формированию необходимых поступлений в фонды социального страхования и бюджетов всех уровней.

Дальнейшее развитие системы социальной защиты населения должно включать продолжение реформирования пенсионной системы, повышение качества и адресности социальной помощи, оказываемой незащищенным слоям населения, масштабную оптимизацию комплекса социальных льгот и перевод их на адресные принципы, диверсификацию системы предоставления социальных услуг.

Основными факторами, обуславливающими низкую эффективность расходов социальной направленности в Украине, остаются нерациональное распределение государственных расходов между различными уровнями управления и несовершенная система управления, при которой часто встречается дублирование функций; централизованное управление ресурсами местных бюджетов; использование нормативов, основанных на показателях ресурсной обеспеченности, а не конечных услуг. Основная часть расходов должна направляться на развитие тех социальных услуг, непосредственным потребителем которых является население и финансирование которых осуществляется из местных бюджетов (первичное звено медицинской помощи, среднее образование и т. п.).

Поэтому приоритетное значение имеет реорганизация системы здравоохранения, направленная на повышение качества и доступности первичной

медико-санитарной помощи для населения, поскольку именно на этом уровне можно получить наибольший положительный эффект. Как показывают международные исследования [8, с. 81-98], в этом случае не только снижаются показатели смертности от всех причин, но и тормозится развитие осложненных и хронических форм заболеваний. Обеспечение доступной первичной медико-санитарной помощи повышает уровень удовлетворенности пациентов, снижает суммарный объем затрат на медицинские услуги. Для Украины важным представляется рациональное сочетание двух форм первичной медико-санитарной помощи: амбулаторно-поликлинических учреждений и семейной медицины (особенно в сельской местности).

Факторы, обуславливающие низкую эффективность расходов на образование, во многих случаях тождественны тем проблемам, которые существуют сейчас в секторе здравоохранения. Основными причинами неэффективного распределения средств и технических проблем в системе образования являются: несовершенная система управления, в рамках которой формирование расходов на образование ограничивается нормативами, установленными Министерством образования и науки; централизованный характер управления ресурсами и ограничение полномочий местных органов самоуправления по реорганизации сети и изменения укомплектованности учебных заведений; существование неравенства, обусловленного как территориальными факторами, так и уровнем доходов населения.

Особого внимания требует совершенствование системы государственного заказа подготовки специалистов рабочих профессий и специалистов с высшим образованием, поскольку действующий механизм не обеспечивает реализацию задач по эффективному управлению бюджетными средствами. Эта проблема особенно актуализируется в условиях сокращения численности рабочих мест в результате экономического кризиса в Украине. Учитывая это, необходимы изменения подходов к формированию государственного заказа путем обеспечения прямой координации между рынком труда и рынком образовательных услуг на основе анализа и прогнозов потребностей в рабочей силе.

Выводы. Развитие украинского государства предусматривает формирование социально ориентированной рыночной экономики, которая направлена на обеспечение достойных условий жизни и благосостояния граждан. Однако именно социальная сфера оказывается наиболее уязвимой к любым общественно-экономическим трансформациям и нуждается в поддержке со стороны государства путем бюджетного обеспечения, инструментом которого является формирование социального бюджета.

В целом развитие бюджетного обеспечения образования и здравоохранения в Украине должно основываться не на дальнейшем увеличении расходов бюджета на предоставление соответствующих социальных услуг, а на повышении эффективности этих расходов. В этом контексте следует уделить внимание совершенствованию механизма распределения ресурсов и общей системы управления отраслями, укреплению системы межбюджетных отношений и обеспечению достаточных бюджетных сбережений в рамках имеющегося объема финансирования для их перераспределения с целью повышения качества расходов в каждой из этих сфер. Регулирования требует и распростра-

нение прямых расходов населения на здравоохранение и образование, поскольку их значительные объемы не только приводят к существованию не-

равенства в доступе к этим услугам, но и препятствуют эффективному управлению ресурсами на уровне соответствующих учреждений.

Список литературы:

1. Людський розвиток в Україні. Трансформація рівня життя та регіональні диспропорції : [колективна монографія] / за ред. Е.М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2013. – 436 с.
2. Новіков В.М. Економічні та гуманітарні напрями розвитку соціальної інфраструктури/ В.М. Новіков. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012. – 511 с.
3. Бюджет України 2013 : [стат. збірник]. – К. : Міністерство фінансів України, 2014. – 295 с.
4. Статистичний щорічник України за 2013 рік: статистична інформація. – К. : Державна служба статистики України, 2014. – 560 с.
5. Україна на шляху до соціального залучення. Програма розвитку ООН в Україні. – К. : UNDP України, 2011. – 77 с.
6. Measuring Quality of Life in Ukraine. Analytical Report. – К. : UNDP Ukraine, 2013. – 40 р.
7. Онікієнко В.В. Ринок праці та соціальний захист населення України.: ретроаналіз, проблеми, шляхи вирішення/ В.В. Онікієнко. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2013. – 456 с.
8. Нерівність в Україні, масштаби та можливості впливу : [колективна монографія] / за ред. Е.М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012. – 404 с.

Чалюк Ю. О.

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ

Резюме

У статті визначено пріоритети розвитку соціальної сфери в Україні з урахуванням демографічних та економічних передумов, розглянуті проблеми підвищення рівня життя населення.

Ключові слова: соціальна політика України, пріоритети соціальної сфери, соціальна економіка, фінансування соціальних витрат, соціальний захист.

Chalyuk J. A.

Kyiv National Economic University named after V. Hetman

PRIORITIES FOR SOCIAL DEVELOPMENT IN UKRAINE

Summary

The article defines the priorities for the development of the social sphere in Ukraine with regard to demographic and economic backgrounds, considered the problems of raising living standards.

Key words: social policy of Ukraine, the priorities of the social sphere, the social economy, finance social spending, social security.