

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню особливостей функціонування системи соціальної підтримки населення в Україні. Розглянуто організаційні засади реалізації відповідних соціальних програм, проаналізовано сучасний стан їх фінансового забезпечення. Окреслено основні проблеми чинної системи соціальної підтримки населення, запропоновано загальні рекомендації щодо їх вирішення.

The article is devoted to investigation of peculiarities of functioning of the social safety net system in Ukraine. The main organizational bases of realization of the appropriate social programs are described, the present state of their financial provision is analyzed. Basic problems of the current system of social safety are outlined, general recommendations on their solution are proposed.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Наприкінці ХХ століття соціальна підтримка населення стала невід'ємною складовою соціальної політики розвинених країн, переслідуючи завдання підтримки рівня доходів громадян, надання допомоги вразливим верствам населення та забезпечення гарантованого мінімуму соціальних послуг. Відповідно, соціальний захист населення та реалізація інших соціальних функцій покладені в основу концепції держави загального добробуту, різні трактування якої були запропоновані та практично реалізовані протягом ХХ століття.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Проблеми розвитку системи соціальної підтримки населення в Україні досліджували відомі вітчизняні науковці: В. Геєць, М. Долішній, М. Карлін, В. Куценко, Е. Лібанова, В. Мандибура, О. Макарова, В. Новіков, С. Пирожков, Л. Черенько та інші економісти. Водночас обмеженість бюджетних ресурсів на сучасному етапі розвитку національної економіки визначає необхідність більш ефективного використання соціальних видатків держави, зокрема, – тих з них, що спрямовуються на соціальну підтримку вразливих категорій населення. З огляду це актуалізується потреба в більш глибокому аналізі чинного управлінського та фінансового механізму забезпечення, визначенні основних проблем, які існують у цій сфері.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Невирішеними питаннями системних наукових досліджень соціального захисту залишаються пом'якшення регіональних диспропорцій фінансування соціального розвитку, запровадження соціальних стандартів та нормативів фінансового забезпечення надання соціальних послуг, визначення системи заходів, що мають сприяти підвищенню ефективності та дієвості чинної системи соціального захисту населення, остаточне врегулювання міжбюджетних відносин в частині соціальних видатків.

Постановка завдання. Мета статті – визначення основних проблем, що знижують ефективність заходів вітчизняної системи соціальної підтримки населення, на основі огляду основних організаційних засад та сучасних особливостей її фінансового забезпечення, а також вироблення загальних пропозицій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на окремі відмінності трактувань, їх об'єднує принципова ідеологія, згідно з якою саме держава відіграє ключову роль у захисті та просуванні економічного та соціального благополуччя громадян. А. Бріггс зазначає, що «держава загального добробуту – це держава, в якій організована влада використовується задля модифікації ролі ринкових сил принаймні у трьох напрямках – по-перше, гарантуванням мінімального доходу індивідам та родинам; по-друге – наданням

можливості індивідам та родинам задовольняти соціальні потреби; по-третє – забезпечення найкращих стандартів у відношенні до певного визначеного переліку соціальних послуг для всіх громадян» [1, с.156]. Починаючи з 1980-х років, поняття соціальної держави трактувалося переважно як своєрідний політичний медіатор, завданням якого було пом'якшення наслідків дії вільного ринку для громадян. Саме тому найважливішою рисою відповідного типу держави виступає система соціального захисту населення, що ґрунтується на принципах рівності можливостей, рівного розподілу багатства та суспільної відповідальності за громадян, які неспроможні самостійно забезпечити мінімальні прояви гідного життя.

Як показує міжнародний досвід, системи соціального захисту постійно вдосконалюються: в одному випадку покращуються вже діючі схеми, в іншому – з'являються нові, обумовлені економічними та соціальними реаліями. Відповідно, розвиток окремих складових соціального захисту відбувається нерівномірно, оскільки масштаби діяльності у цій сфері пов'язані з виконанням функцій соціальної держави, зокрема пріоритетами соціальної політики в країні. На кожному етапі розвитку суспільства постає проблема оптимізації погодження інтересів бізнесового сектора (відтворення робочої сили) та держави (розширене відтворення всього населення), виходячи з обраної моделі соціально-економічного розвитку. Тому первісна концепція соціального захисту (social security / protection – англ.) отримала подальший розвиток, включивши до себе поняття «соціальної підтримки» (social safety net – англ.) як необхідності мінімальних соціальних гарантій, що надаються державою, чи під її контролем будь-якому громадянину, який потрапив у складну життєву ситуацію, незалежно від його трудового стажу, розміру страхових внесків тощо [2, с.11].

Сучасні системи соціального захисту охоплюють увесь життєвий цикл людини, починаючи від її народження, та передбачають заходи щодо захисту й підтримки її добробуту, якості життя, а також створення безпечного соціального середовища. Соціальний захист виконує превентивну, запобіжну, компенсаційну та реабілітаційну функції, тому його заходи мають подвійну спрямованість. Активній спрямованості відповідають соціальне страхування, програми зайнятості, охорони здоров'я та інші, які спрямовані на усунення загрози добробуту. Пасивна спрямованість полягає у наданні підтримки тим, хто вже перебуває у важкій матеріальній ситуації, та соціальному обслуговуванні непрацездатних [3, с.384–385]. В економічному сенсі через систему соціального захисту відбувається вторинний перерозподіл доходів у суспільстві з метою максимально можливого забезпечення рівності всіх верств населення, підтримка вразливих прошарків, які тимчасово чи постійно потребують особливої уваги з боку суспільства.

На противагу принципу соціального страхування, який передбачає забезпечення достатнього ступеня компенсації доходів працівників у випадках втрати працездатності або роботи за рахунок страхових внесків, принцип соціальної підтримки підпорядковується завданням боротьби з бідністю та охоплює соціальні витрати, які спрямовуються нужденним категоріям населення. Соціальна підтримка може надаватися як у грошовій, так і в натуральній формах, а також у формі соціального обслуговування; фінансування таких соціальних видатків здійснюється за рахунок податкових надходжень до бюджету. Чинна система соціальної підтримки населення України представлена трьома основними організаційно-правовими формами, серед яких – соціальна допомога, соціальні послуги та соціальні пільги.

Ефективність системи соціальної підтримки та рівень соціального захисту населення безпосередньо залежать від оптимального фінансового забезпечення, що являє собою інструмент розподілу та перерозподілу виробленого у суспільстві національного продукту. Відповідно до чинної бюджетної класифікації, державні витрати, що спрямовуються на реалізацію цих завдань, здійснюються за статтею бюджетних видатків «Соціальний захист і соціальне забезпечення населення». Проте, в дійсності цілий ряд видатків соціальної підтримки населення реалізується за іншими бюджетними програмами;

це, зокрема, стосується утримання мережі інтернатних закладів для дітей, що фінансування та адміністрування яких здійснюється Міністерством охорони здоров'я України та Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України, медико-соціальних послуг для літніх осіб, що фінансуються за статтями видатків на охорону здоров'я тощо.

У цілому фінансування системи соціального захисту і соціального забезпечення населення залишається однією з найвагоміших статей державних витрат в Україні; на відповідні цілі спрямовується приблизно чверть сукупних видатків Зведеного бюджету країни. Так, протягом 1996–2011 років щорічний розмір бюджетних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення зріс з 4,1 до 105,6 млрд. грн. (рис. 1); при цьому щорічні темпи зростання цієї статті видатків істотно випереджали як темпи зростання сукупних видатків Зведеного бюджету України, так і темпи зростання вітчизняного ВВП.

Особливо високі темпи зростання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення мали місце в 2005 році, коли сукупний обсяг фінансування зріс більше, ніж в 2 рази, порівняно з попереднім роком унаслідок необхідності виконання соціальних зобов'язань, задекларованих під час виборчої кампанії 2004 року. У результаті проголошення соціального розвитку одним із пріоритетів бюджетної політики відбулось істотне підвищення розміру ряду соціальних допомог, мінімальної заробітної плати; у свою чергу, прирівнення мінімальної пенсії до прожиткового мінімуму для непрацездатних наприкінці 2004 року призвело до зростання дотацій Державного бюджету до Пенсійного фонду.



Рис. 1. Бюджетні видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення населення в Україні (включаючи кредитування за вирахуванням погашення), 1996-2011 рр. [4, с.11]

Другий «пік» соціальної спрямованості Зведеного бюджету України мав місце в 2010 році, коли видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення сягнули 27,6% сукупних бюджетних видатків, і рекордних 9,7% відносно до ВВП (рис. 2).

Вочевидь, це зростання також пов'язується з підвищенням розміру соціальних виплат, які спрямовуються на допомогу різних категоріям населення, і відповідного зростання

асигнованих ресурсів. Крім того, у 2009 р. з'явився новий вид соціальної допомоги – допомога при усиновленні дитини, – розмір якої прирівнюється до розміру допомоги при народженні першої дитини.



Рис. 2. Питома вага видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення в структурі сукупних видатків зведеного бюджету та по відношенню до ВВП, 1996-2011 рр. [4, с.11]

Бюджетний устрій України та розмежування фінансових повноважень щодо забезпечення галузей соціальної сфери між центральними органами управління та місцевим самоврядуванням відповідають основоположним засадам, що прийняті в міжнародній практиці. Як зазначає П. Самуельсон, «в цілому місцеві органи управління відповідають за «місцеві суспільні блага», ті види діяльності, вигоди від яких більшою мірою стосуються місцевих жителів... Федеративний уряд приймає рішення про так звані «національні суспільні блага», які забезпечують вигоди для всіх громадян країни» [5, с.273].

Саме тому відповідно до Бюджетного кодексу України, фінансування таких суспільних послуг, як освіта, охорона здоров'я, соціальні послуги, які споживаються населенням безпосередньо на місцях, здебільшого здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів. Фінансування програм соціальної підтримки населення здійснюється за рахунок трансфертів Державного бюджету України, які надаються місцевим бюджетам з цільовим призначенням для фінансування відповідних програм соціальної допомоги з метою забезпечення кожного бюджету місцевого рівня достатнім обсягом ресурсів для виконання рівнів видатків, визначених нормами.

Обсяги відповідних субвенцій передбачаються Державним бюджетом на відповідний рік у межах обсягів, затверджених у обласних бюджетах, бюджеті АР Крим, бюджетах міст Києва та Севастополя, міст республіканського АР Крим і обласного значення та у районних бюджетах на зазначені цілі, відповідно до Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенції з державного бюджету [6]. Призначення і виплата допомоги здійснюється місцевими органами влади та адмініструються працівниками мережі регіональних і місцевих управлінь соціального захисту населення. Місцеві бюджети також відповідають за фінансування програм соціального забезпечення, що наближені до споживачів на місцях (зокрема, утримання територіальних центрів і відділень соціальної допомоги).

Починаючи з 2002 року, роль центрального бюджету у фінансовому забезпеченні видатків соціального захисту істотно зростає, сягнувши історично максимальної частки в 2005 і 2006 роках (відповідно 79,1 і 75,1% сукупних витрат Зведеного бюджету) [7, с.55]. У цілому, протягом останніх років з ресурсів Державного бюджету забезпечується близько двох третин сукупних видатків на соціальний захист населення, що визначається особливостями чинного механізму міжбюджетних трансфертів.

Субвенції на фінансування програм соціального захисту є вагомою складовою трансфертів з Державного бюджету, на яку припадає понад 30% відповідних ресурсів (табл. 1); більш того, обсяги відповідних асигнувань постійно зростають. Так, якщо в 2006 р. субвенції соціального значення були перераховані місцевим бюджетам у розмірі 8 млрд. грн., то в 2007 р. – вже в розмірі 15,2 млрд. грн., в 2009 р. – 22,8 млрд. грн., а в 2011 р. – 36 млрд. грн., що склало майже 38% міжбюджетних трансфертів.

Таблиця 1

Динаміка трансфертів із Державного бюджету до місцевих бюджетів за 2006–2011 роки [8, с.84]

Міжбюджетні трансферти	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Субвенції з соціального захисту, млн. грн.	8,0	15,2	18,3	22,8	29,8	36,0
Дотація вирівнювання, млн. грн.	17,0	18,6	28,8	33,4	43,6	43,6
Інші трансферти, млн. грн.	9,1	10,8	12,0	6,0	4,3	15,2
Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	46,1	43,4	44,5	46,7	49,1	52,3

Як показує більш детальний аналіз стану фінансування субвенцій з соціального захисту населення, найбільш вагома їх частина спрямовується на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям – у 2011 році на ці цілі було перераховано 27,6 млрд. грн. (майже 100% річного плану). Досить значною за розміром фінансування є субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот – 6,1 млрд. грн. (93,1% річного плану). Субвенція на надання пільг з послуг зв'язку та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян була профінансована у 2011 році в розмірі 1,7 млрд. грн. (98,0% річного плану), субвенція на надання пільг та житлових субсидій населення на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу – в розмірі 557 млн.грн. (майже 100% річного плану).

Нарешті, на фінансування субвенції на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» було спрямовано 283,2 млн. грн. (майже 100% річного плану).

Наголосимо, що в результаті дії механізму міжбюджетного вирівнювання, саме місцеві бюджети виступають основними «інвесторами» соціального розвитку України, оскільки на цей управлінський рівень покладено основні повноваження щодо задоволення базових потреб населення в соціальній підтримці. Як показує аналіз структури видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією, на соціально-культурні цілі спрямовується до 80% сукупних ресурсів місцевих бюджетів, з них понад 20% – на соціальний захист і соціальне забезпечення населення.

А при врахуванні інших категорій видатків, що мають вагоме суспільне значення та можуть певним чином характеризуватися як «соціальні» (зокрема, видатки на розвиток житлово-комунального господарства та охорони навколишнього природного середовища),

очевидно, що рівень соціальної спрямованості місцевих бюджетів зростає до 90%.

Характерною особливістю реалізації соціальних функцій місцевих бюджетів в Україні є істотна регіональна варіація розподілу видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення в розрахунку на одного мешканця. Відповідний регіональний розподіл чітко диференціюється за вектором «північний захід – південний схід» з традиційно вищими показниками цієї категорії видатків в розрахунку на одного мешканця у західних регіонах та поступовим зниженням відповідних показників із просуванням до східних областей. Так, в 2010 р. видатки місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення населення перевищували 900 грн. на особу у Волинській та Рівненській областях, дещо нижчим був рівень показника в Житомирській, Хмельницькій та Закарпатській областях – в межах 800–900 грн. на особу (рис. 4). Середні показники видатків в розрахунку на одну особу спостерігаються в центральних областях країни, а також у Львівській та Тернопільській областях; нижчі за середні показники спостерігаються із просуванням на південний схід. Найнижчі рівні видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення в розрахунку на одного мешканця мають місце в Донецькій, Луганській та Харківській областях (у середньому менше 660 грн. на особу).

Існування регіональної диференціації видатків соціального захисту в розрахунку на душу населення зумовлюється в першу чергу демографічними чинниками, а саме – загальною чисельністю та соціально-демографічною структурою населення регіону, обсягами потенційних контингентів населення, які мають право на одержання різних видів соціальної допомоги або послуг. Сама ідея використання фінансового інструменту дотацій вирівнювання на регіональному рівні передбачає створення однакових «стартових» умов для подальшого розвитку представників різних верств суспільства, незалежно від місця проживання, типу населеного пункту, рівня соціально-економічного розвитку або спеціалізації регіону. Досягненню цієї ж мети підпорядковується й використання нормативного підходу при обґрунтуванні фінансових потреб в підтримці розвитку галузей соціальної сфери, зокрема, утримання мережі закладів соціального захисту та забезпечення населення.

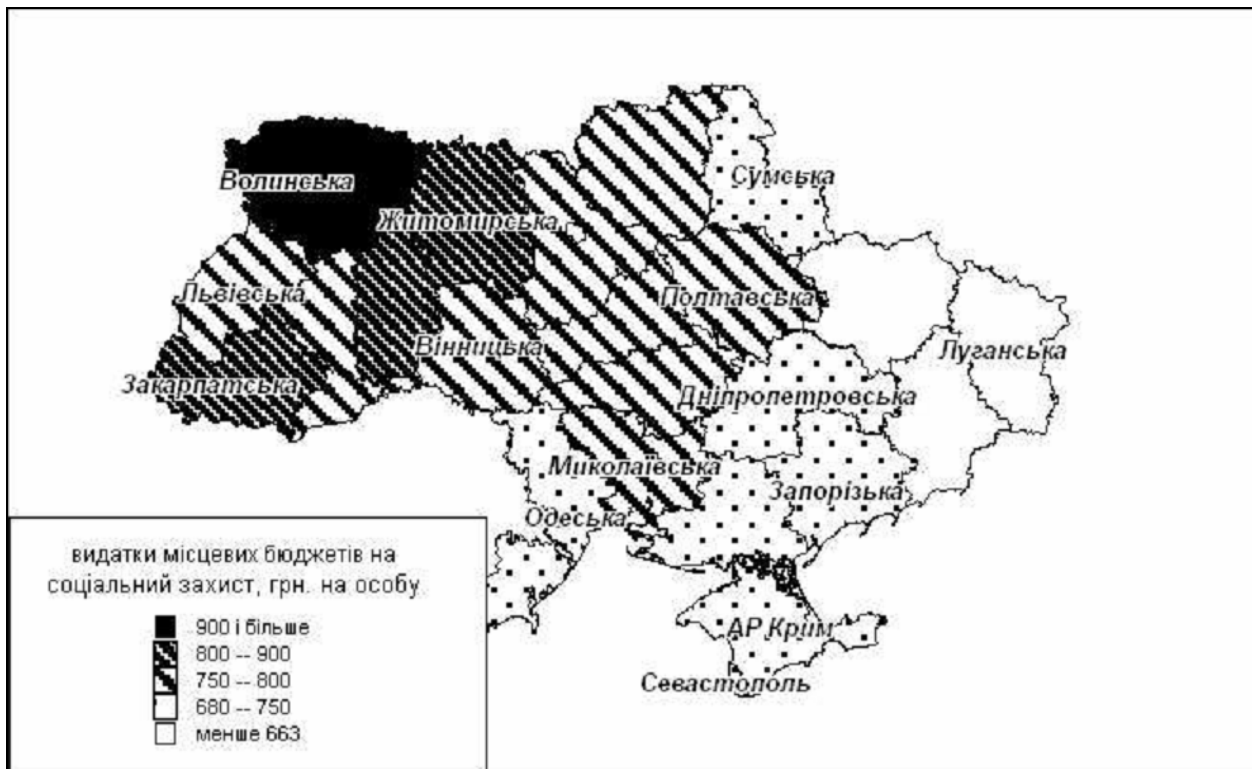


Рис. 4. Видатки місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення населення в регіонах України, 2010 р., грн. на особу [9, с.25–33]

Вочевидь, пом'якшення відповідних регіональних диспропорцій сприятиме вирівнюванню можливостей доступу населення до суспільних послуг, незалежно від місця проживання та територіальних чинників, дотриманню принципів соціальної справедливості та міжрегіональної солідарності, що є складовими соціальної економіки.

Це визначає необхідність відповідності фінансових асигнувань потребам населення та реаліям соціально-економічного розвитку регіонів. Тому підтримка належного рівня соціальних видатків місцевих бюджетів залишається важливим завданням, оскільки саме вони визначають базові передумови людського розвитку, значною мірою зумовлюють рівень суспільного добробуту, є одним із основних джерел задоволення життєвих потреб громадян. Разом з цим, саме на місцевому рівні бюджетування соціальної підтримки населення на разі нагромаджено значний обсяг проблем, що зумовлені як недостатньою фінансовою базою місцевого самоврядування, так і недоліками чинної системи управління та розподілу коштів, недосконалістю міжбюджетних відносин в Україні.

Узагальнення праць науковців, що досліджують проблеми фінансового забезпечення розвитку соціальної сфери в Україні, дозволяє узагальнити основні чинники, що визначають кризові прояви у фінансуванні системи соціальної підтримки:

- надто широкий перелік соціальних зобов'язань держави, що супроводжується відсутністю реально гарантованого фінансового забезпечення, постійним недофінансуванням соціальних видатків;
- розпорошеність бюджетних ресурсів та дублювання управлінських функцій щодо розподілу соціальних видатків поміж різних гілок виконавчої влади (зокрема, відповідальність за формування державної політики у сфері соціального захисту, надання населенню допомог, пільг і житлових субсидій несе Міністерство соціальної політики України, в той час як відповідальність за обґрунтованість потреби в коштах відповідних субвенцій, їх своєчасне і повне надходження до місцевих бюджетів – Міністерство фінансів України);
- висока централізація управління фінансовими потоками, що спрямовуються на соціальну підтримку населення, брак видаткових повноважень щодо розподілу та перерозподілу ресурсів у органів місцевого самоврядування;
- непрозорість формування міжбюджетних відносин внаслідок відсутності нормативів фінансової забезпеченості по відповідних галузях, або вартісних стандартів надання соціальних послуг;
- відсутність прогнозу розвитку галузей соціальної сфери, які б включали послідовність реформ та розрахунок коштів на фінансування галузей, включаючи фінансування реформ.

Висновки і перспективи подальших розробок. Система соціальної підтримки населення залишається важливим інструментом підтримки належного рівня добробуту населення, гарантування базових соціальних стандартів та протидії ймовірним соціальним ризикам високого розшарування суспільства. Однак, незважаючи на значні обсяги державних видатків, що спрямовуються на соціальні програми, та широкий перелік форм соціальної підтримки населення, перевагами якої в Україні користується значна частина суспільства, не всі заходи виявляються ефективними. Соціальні виплати не вирішують повністю проблеми вразливих категорій населення, а окремі з них навіть сприяють збільшенню розшарування суспільства, не маючи чіткої адресної спрямованості.

До причин, що визначають низьку ефективність соціальної допомоги, належать: недосконалі управлінські підходи до організації надання допомоги та контролю за її наданням, зокрема непрозорий механізм адміністрування коштів, що спрямовуються на програми соціального захисту, недоліки методичного характеру у визначенні права на отримання допомоги; поширення незареєстрованих доходів населення і невідповідність

задекларованих доходів реальному рівню добробуту сімей; недостатнє інформування населення щодо можливості отримання допомоги. Останні причини призводять до порушення принципу соціальної справедливості системою соціальної підтримки, коли вигодами соціальної допомоги користуються не лише ті громадяни, які дійсно її потребують.

Вирішення окреслених проблем потребує перегляду підходів до управління та організації надання соціальної підтримки населення, зокрема здійснення розподілу повноважень у цій сфері, створення єдиної бази отримувачів усіх видів соціальної підтримки, впровадження на постійній основі систему моніторингу, оцінювання та соціального аудиту програм соціальної підтримки. Існування недоліків методичного характеру при визначенні прав на отримання соціальної допомоги визначає необхідність удосконалення оцінки нужденності сім'ї при визначенні такого права, упровадження непрямих методів оцінки доходів домогосподарства, удосконалення інституту соціальної інспекції шляхом розширення повноважень та функцій соціальних інспекторів.

Наголосимо, що ефективність реалізації подальших реформ у сфері розвитку системи соціальної підтримки населення залежить від дотримання таких загальних принципів управління державними фінансами, як макроекономічна ефективність та прийнятність для економіки країни вартості відповідних заходів соціальної підтримки населення, гармонізація короткострокових та довгострокових наслідків соціальних програм та усунення можливих протиріч між ними, застосування ефективного та необтяжливого у фінансовому сенсі організаційного механізму управління системою та адміністрування коштів, що спрямовуються на розвиток соціальної сфери. Саме необхідність успішної реалізації цих завдань у рамках розбудови ефективної системи соціального захисту населення окреслює перспективи майбутніх наукових розробок, так само як впровадження системи моніторингу та оцінки стандартів.

Список використаної літератури

1. Briggs A. The Welfare State in historical perspective / A. Briggs. – Cambridge: Polity Press, 2006. – P.154–169.
2. Доклад Генерального директора МОТ М. Хансена «Социальное страхование и социальная защита» // Человек и труд. – 1993. – № 9. – С. 10–15.
3. Ринок праці та соціальний захист: [навч. посіб.] / Е. Лібанова, О. Палій. – К.: Основи, 2004. – 491 с.
4. Соціальний захист населення України в 2011 р.: [стат. зб.] // Державна служба статистики України. – К.: Держаналітінформ, 2012. – 119 с.
5. Самуельсон П. Є. Экономика / П. Є. Самуельсон, В. Д. Нордхаус; [пер. с англ.]. – [16-е изд.]. – М.; СПб.; К.: Вильямс, 2000. – 688 с.
6. Законодавство України. Офіц. веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
7. Статистичний щорічник України за 2010 рік / Державна служба статистики України. – К.: АвгустТрейд, 2011. – 560 с.
8. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська та ін.]. – ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К.: 2011. – 96 с.
9. Регіональний людський розвиток – 2010: Статистичний бюлетень. – К.: Державна служба статистики України, 2011. – 43 с.

Прийнято до друку 10.08.2012