

УДК 336:364

Ю.М. Смаковська, ст. викладач  
Черкаський державний технологічний університет

## ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

Yu.M. Smakovska  
Cherkasy State Technological University

### IMPROVEMENT OF THE FINANCIAL SUPPORT EFFECTIVENESS OF SOCIAL PROTECTION IN UKRAINE

*В статті определены проблемы финансового обеспечения социальной защиты населения; проанализированы причины неэффективности государственных расходов на социальную защиту и социальное обеспечение; предложены пути повышения эффективности мер, способствующих оптимизации финансового механизма социальной защиты.*

**Ключевые слова:** *социальная защита, социальное обеспечение, социальное страхование, финансовое обеспечение, бюджетное финансирование, государственные расходы, рынок труда, занятость.*

*This research paper defines problems of the financial provision of social protection of the population; analyzes the causes of inefficiency of the state financial implications on social protection and social welfare; offers the ways to raise the effectiveness of measures that promote optimization of social protection of financial mechanism.*

**Key words:** *social protection, social welfare, social insurance, financial provision, budgetary financing, government expenditures, labour market, employment*

**Проблема та її зв'язок з науковими та практичними завданнями.** Відповідно до Конституції України найвищою соціальною цінністю держави є людина, права і свободи якої визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а головним обов'язком держави є утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки. Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [4].

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними особами.

Проте система заходів соціального захисту та програми соціального спрямування, що реалізуються в Україні, є неефективними. Положення 46 статті Конституції щодо відповідності пенсій, інших видів соціальних виплат та допомог, що є основним джерелом існування, які мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом, постійно порушується: наприклад, у статті 9 Закону України про Державний бюджет України на 2013 р. є неконституційна норма щодо гарантованого рівня забезпечення прожиткового мінімуму (для працездатних осіб – 21%, для дітей – 75% відповідного прожиткового мінімуму).

**Аналіз досліджень та публікацій.** Проблеми фінансового забезпечення соціального захисту населення посідають чільне місце у працях таких зарубіжних учених, як У. Беверидж, І. Бентам, Ш. Бланкарт, Дж. Б'юкенен, А. Вагнер, Л. Ерхард, Дж. Кейнс, А. Мюллер-Армак, Ю. Немец, А. Пігу, П. Розанваллон, Д. Роулс, Ф. Фабрициус, М. Фрідман, Ф. Хайек.

В Україні проблеми державного фінансування соціального захисту населення висвітлені в роботах В. Базилевича, О. Василика, В. Грушка, Е. Лібанової, В. Опаріна, Ю. Пасічника,

С. Онишко, В. Федосова, С. Юрія, М. Шавариної, Н. Шаманської та ін., проте дотепер залишається невирішеним питання організації ефективної системи фінансування соціального захисту, що поєднала б у собі кошти зведеного бюджету та фондів соціального страхування.

**Постановка завдання.** Незважаючи на наукові надбання вчених у сфері соціального страхування, недостатньо вивченими залишаються проблеми формування та вдосконалення фінансового забезпечення соціального захисту в Україні, діагностики ефективності національної системи державного соціального страхування та її фінансового механізму; застосування комплексного підходу до підвищення ефективності формування фінансового механізму соціального захисту.

Метою статті є висвітлення проблемних аспектів фінансування соціальних гарантій держави, що забезпечуються через систему соціального захисту населення, та обґрунтування шляхів підвищення ефективності фінансового забезпечення соціального захисту в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основні положення політики держави щодо соціального забезпечення населення ґрунтуються на Загальній декларації прав людини, яку було прийнято та проголошено в резолюції 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН 10 грудня 1948 р., відповідно до якої, зокрема, кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичне обслуговування та необхідне соціальне забезпечення, який є необхідним для підтримання здоров'я та добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини.

Отже, головним питанням внутрішньої політики розвинутих країн світу є вирішення соціальних проблем та підвищення добробуту населення. Основним інструментом реалізації державної соціальної політики є розробка та впровадження соціальних програм. В Україні складність реалізації соціальних програм зумовлюється недостатньо виваженою бюджетною політикою, що здійснюється урядом за умов невисоких темпів розвитку економіки, низького рівня доходів працездатного населення та високих показників інфляції [5, 4].

Протягом років незалежності соціальна політика України так і не сформувалася як цілісна, комплексна стратегія; вона фактично підмінена нагромадженням різноманітних видів недостатньо обґрунтованих виплат, пільг, субсидій тощо, що не підкріплені можливостями бюджетного фінансування. Економічні реформи призвели до глобального перерозподілу національного багатства і доходів населення, а безсистемні соціальні заходи не мали відчутного ефекту та істотно не вплинули на масштаби бідності в Україні. Навпаки, виникли глибокі деформації механізму державного регулювання процесів перерозподілу коштів між багатими та бідними, відбулася поляризація суспільства. Коефіцієнт Джині, що характеризує загальне розшарування усього населення країни, 2010 року становив 27,3%, що перевищує значення цього показника у більшості країн Центральної та Східної Європи [1, 157].

Забезпечення гарантій соціальної захищеності населення можливе за таких умов:

1) держава сама здійснює перерозподіл національного багатства шляхом фінансування соціальних програм;

2) держава надає людині можливість забезпечити себе пенсією, коштами на випадок хвороби тощо, а також надає право вибору тієї чи іншої соціальної послуги на ринку.

Система державних заходів щодо надання матеріальної допомоги з метою компенсації, зниження або запобігання негативного впливу соціальних ризиків на осіб, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів до існування, отримала назву соціального забезпечення.

Соцзабезпечення полягає як в безпосередньому наданні державою грошових виплат особам, які мають на них право, так і в забезпеченні соціального утримання, надання медичної допомоги, безоплатному (безеквівалентному) або на пільгових умовах обслуговуванні громадян. Воно охоплює заходи, що передбачають надання допомоги у грошовій або натуральній формах [5].

Соціальний захист, у свою чергу, – це практична діяльність щодо створення сприятливого навколишнього середовища, охорони материнства та дитинства, здійснення допомоги сім'ї, охорони здоров'я, професійної підготовки громадян, забезпечення зайнятості населення, охорони праці, регулювання заробітної плати та доходів населення, забезпечення

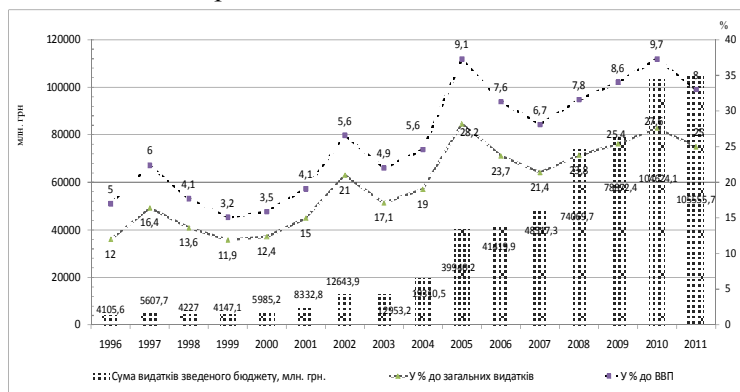
громадян житлом, регулювання права власності громадян, матеріального обслуговування та забезпечення працездатних та інших осіб, які потребують соціальної підтримки [3].

Соціальний захист полягає у реалізації основних напрямів соціальної політики через комплекс організаційно-правових та соціально-економічних заходів, метою яких є: по-перше, створення для працездатних громадян належних умов для забезпечення їх соціально-економічних та духовних потреб; по-друге, гарантоване забезпечення громадянам, які потребують соціальної допомоги, рівня доходу не нижче від прожиткового мінімуму.

У розвинених країнах з ринковою економікою соціальний захист – це невід’ємна частина загальної системи стимулів. Адже для повноцінного розвитку країни в ринкових умовах потрібна прозора та чесна конкуренція, яка відкриває шлях до успіху найбільш талановитим і працездатним. Однак бідність не повинна бути єдиною альтернативою успіху, тому всі цивілізовані країни створили певні механізми, за допомогою яких тимчасово підтримують людей, що відчувають матеріальні труднощі або опинились в складній життєвій ситуації.

Відповідно до Декларації МОП про соціальну справедливість у цілях справедливої глобалізації головним елементом економічної та соціальної політики будь-якої країни є повна й продуктивна зайнятість [2]. З одного боку, це означає сприяння якомога ширшому виведенню працездатного (в т.ч. частково працездатного) населення на відкритий ринок праці. З іншого – саме доходи від повної і продуктивної зайнятості формують страхову та фіскальну базу систем соціального захисту задля зменшення впливу соціальних ризиків та повернення особи на ринок праці. Тому держава бере на себе впровадження програм розвитку ринку праці, підвищення рівня життя населення, забезпечення мінімальної заробітної плати, здійснення заходів соціального забезпечення для тих, хто його потребує. Соціальний захист стає не стільки механізмом кризового втручання, скільки стратегією профілактики негативного впливу можливих соціальних ризиків. Він, таким чином, не лише усуває наслідки соціальної нерівності, а й передбачає збалансований перерозподіл суспільних благ, стає способом зменшення нерівності та подолання (недопущення) маргіналізації окремих осіб, сімей та соціальних груп.

В Україні, незважаючи на те, що за останні 10 років видатки бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення збільшуються (2011 року – найбільший показник за останні 15 років – 105555,7 млн. грн, 25% до загальних видатків, та 8% до ВВП (рис. 1), їх ефективність залишається низькою: більшість отримувачів соціальних допомог не можуть задовольняти свої мінімальні життєві потреби.



**Рис. 1 Державні витрати на соціальний захист та соціальне забезпечення населення**

Основними джерелами фінансування заходів соціального захисту та соціального забезпечення в Україні є кошти державного та місцевих бюджетів, а також кошти державних

цільових позабюджетних фондів [6]. Більша частина видатків, що спрямовуються на потреби соціального захисту, фінансується з державного бюджету, проте децентралізована система надання соціальних послуг є більш ефективною, ніж централізована. В Україні через недостатньо розроблений принцип субсидіарності в реалізації державних соціальних гарантій, знижується ефективність використання бюджетних коштів та виникає незбалансованість фінансових ресурсів; місцеві бюджети в Україні залежать від трансфертів з державного бюджету: темпи зростання власних та закріплених доходів місцевих бюджетів майже втричі нижчі, ніж доходи державного бюджету. Основним джерелом на місцях стали трансферти із державного бюджету, частка яких у доходах місцевих бюджетів 2011 року порівняно з відповідним періодом минулого року збільшилася на 2,9 %, до 51,8 %. Місцеве самоврядування неспроможне фінансувати власні соціальні ініціативи, оскільки не має достатніх джерел власних доходів, більшість з яких витрачається для покриття видатків, делегованих державою.

Крім того, більша частка бюджетного фінансування спрямована на надання соціальних послуг в установах стаціонарного типу (будинках для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, будинках для дітей з вадами фізичного і психічного розвитку та інші видах стаціонарних установ), а не на безпосереднє надання соціальних послуг конкретним особам та сім'ям, які їх потребують. Незважаючи на великий обсяг таких закладів та установ, значна кількість людей взагалі не отримує або недоотримує соціальні послуги, яких потребує, проте витрати на організацію надання соціальних послуг в стаціонарних установах у розрахунку на одну особу значно вищі, ніж в установах, що надають послуги безпосередньо у громадах.

Відсутність ефективної системи обліку потенційних одержувачів різних видів соціального захисту (зокрема наповненого відповідною інформацією та актуального єдиного реєстру осіб та сімей у складних життєвих обставинах) ускладнює процес визначення осіб та сімей, які найбільше потребують опіки з боку держави. Лише третина сімей, на які спрямовуються різні заходи соціального захисту та соціальної підтримки з боку держави, належать до бідних. Значна кількість домогосподарств, які фактично не є бідними, отримують соціальні трансферти за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів [6].

З метою підвищення ефективності фінансового забезпечення соціального захисту в Україні потрібно здійснити заходи щодо інтеграції соціальної політики з бюджетною, фіскальною та політикою зайнятості:

1. Спрямувати соціальну політику не лише на заходи щодо соціального забезпечення вразливих верств населення, але й на проведення активної трудової політики та оптимізацію процесу самозабезпечення працюючого населення. Доходи від трудової діяльності мають стати основним джерелом грошових доходів населення та найважливішим стимулом розвитку виробництва та підвищення трудової активності працівників.

2. Сприяти скороченню низькооплачуваної зайнятості, збільшенню кількості високооплачуваних і захищених робочих місць. З метою збільшення частки заробітної плати в структурі доходів необхідно переглянути розмір прожиткового мінімуму та трансформувати мінімальну заробітну плату в дійсну соціальну гарантію для працюючого населення.

На сучасному етапі більшість інструментів та заходів на ринку праці зведено до регулювання відкритого (зареєстрованого) безробіття з метою підтримки формально високого рівня зайнятості, без досягнення мети реструктуризації зайнятості. Переважає політика підтримання старих (неефективних) робочих місць над політикою створення нових (ефективних). Таким чином, політика зайнятості фактично перш за все є політикою протидії безробіттю. Наслідки такої політики – збереження архаїчної структури економіки, низька продуктивність праці та низький рівень її оплати.

Пасивний характер програм соціальної підтримки сприяє зростанню утриманського настрою, з одного боку, та стримує підвищення розмірів виплат.

Подолати цю проблему дозволяє більш широке використання можливостей активних програм на ринку праці, зокрема, професійного навчання безробітних. Перспективним на сьогодні є навчання безробітних у напрямку підприємництва. Для цього доцільно використати досвід економічно розвинених країн, відповідно до якого найефективнішим способом створення нових робочих місць у малому бізнесі є так звана «інкубація бізнесу», що допомагає

підприємцю-початківцю створити власний бізнес і прискорює його вихід на ринок.

3. Підвищити стимулюючу роль заробітної плати та стандарти оплати праці як підґрунтя для самозабезпечення сімей. З огляду на те, що заробітна плата в Україні залишається основним джерелом доходів населення, сприяти підвищенню в грошових доходах населення частки оплати праці.

4. Впроваджувати в практику соціального управління систему соціальних стандартів з позиції нормальної життєдіяльності людини: доходи повинні забезпечувати не тільки харчування та придбання найнеобхіднішого одягу, але й оплату житла, медичну допомогу, освіту. «Споживчий кошик» для визначення прожиткового мінімуму має бути доповнено витратами на купівлю або оренду житла, платні послуги охорони здоров'я, освіти, утримання дітей в дошкільних закладах тощо. З цією метою є необхідним визначення прожиткового мінімуму на новій методологічній основі задля подальшого розрахунку розмірів фактичних виплат соціальних гарантій і допомог.

5. Здійснити аудит системи діючих пільг, соціальних і компенсаційних виплат та одержувачів пільг задля визначення обсягу потреб у бюджетних коштах для фінансування системи пільг. Скасувати пільги за професійною ознакою як такі, що не відповідають принципам ринкової економіки, зокрема скасувати пільги отримувачам, до яких належать: народні депутати та члени їх сімей, кандидати у Президенти України, депутати місцевих рад, державні службовці, судді, працівники прокуратури, військовослужбовці, працівники міліції, працівники податкової міліції, особовий склад пожежної охорони, співробітники служби безпеки, журналісти, спеціалісти із захисту рослин, ветерани військової служби, ветерани органів внутрішніх справ (загальна кількість – 2,5 млн. осіб).

6. Трансформувати соціальні такі пільги, як субсидія за користування комунальними послугами, у прямі грошові платежі особам або ваучери на придбання певних послуг комунальних підприємств.

7. Законодавчо обмежити права заможних осіб на державну допомогу.

Становлення нової системи соціальних послуг повинне супроводжуватись заходами державної політики, спрямованими на розвиток ринку соціальних послуг, зокрема запровадженням системи державного замовлення на соціальні послуги та соціального контракування як державних, так і недержавних надавачів таких послуг.

8. З метою удосконалення системи фінансування соціальних послуг розробити та ввести механізм соціального замовлення, а саме:

– розмежувати видатки на виконання делегованих державою та власних повноважень органів місцевого самоврядування;

– конкретизувати повноваження місцевих бюджетів щодо реалізації заходів у галузях бюджетної сфери та запровадити чіткі критерії для визначення об'єктів фінансування (видів соціальних послуг та суб'єктів їх надання) відповідно до місцевих потреб;

– переглянути механізм перерозподілу видатків між державним і місцевими бюджетами та між видатками, що враховуються (не враховуються) при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;

– удосконалити методики обчислення доходів та видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, та коефіцієнта вирівнювання, для розрахунку обсягу коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного;

– зміцнити фінансову базу органів місцевого самоврядування (у т.ч. шляхом реформування місцевих податків та зборів);

– посилити спроможність місцевих бюджетів та знизити роль цільових субвенцій з державного бюджету на реалізацію соціальних програм;

– створити механізми залучення (на конкурсній основі, укладанням контракту) до надання соціальних послуг (зокрема, безкоштовних для особи, за рахунок бюджету) широкого кола зацікавлених установ, у т.ч. приватних;

– розробити та запровадити чітку методику формування замовлення на послугу соціальної сфери на підставі угоди, яка має включати в себе завдання на соціальне обслуговування для постачальників з боку замовника, конкретні параметри послуги, виходячи з

державних соціальних стандартів, визначення цільової групи – отримувачів послуги та механізми цільового характеру надання, погоджену вартість надання послуги, очікувані результати, відповідальність постачальника за дотримання параметрів завдання та досягнення результатів;

– розробити та запровадити методичку моніторингу виконання замовлення на послуги соціальної сфери на основі визначення ступеня дотримання якісних та кількісних параметрів замовлення і досягнення передбачених результатів.

9. Запровадити регіональну диференціацію переліку соціальних послуг, та визначити пріоритетні напрями їх фінансування відповідно до специфічних потреб місцевих громад та осіб, яким вони адресуються, з огляду на соціально-економічні особливості регіону. Започаткувати систему соціального планування на місцевому (регіональному) рівні, на основі якої:

– визначити пріоритети місцевої (регіональної) соціальної політики регіону щодо здійснення соціальних послуг;

– залучати надавачів послуг і розподіляти бюджетні кошти;

– розробляти соціальні плани відповідно до чинного законодавства та пріоритетів, визначених центральними органами влади, але з урахуванням місцевої специфіки;

– готувати та подавати пропозиції до центральних органів виконавчої влади з метою формування бюджетної політики в соціальній сфері на підставах адресності та врахування регіональних потреб.

**Висновки.** Основною метою соціального захисту є підтримка найбільш вразливих верств населення. У розвинених країнах з ринковою економікою соціальний захист – це невід’ємна частина загальної системи стимулів. Адже для повноцінного розвитку країни в ринкових умовах потрібна конкуренція, яка відкриває шлях до успіху найбільш талановитим і працездатним. Однак бідність не повинна бути єдиною альтернативою успіху, тому всі цивілізовані країни створили "запобіжні механізми", що тимчасово підтримують людей, які відчувають матеріальні труднощі або опинилися в складній життєвій ситуації.

Протягом років незалежності соціальна політика України так і не сформувалася як цілісна, комплексна стратегія; вона фактично підмінена нагромадженням різноманітних видів недостатньо обґрунтованих виплат, пільг, субсидій тощо, що не підкріплені можливостями бюджетного фінансування. Економічні реформи призвели до глобального перерозподілу національного багатства і доходів населення, а безсистемні соціальні заходи не мали відчутного ефекту та істотно не вплинули на становище переважної більшості населення: незважаючи на те, що в Україні за останні 10 років видатки бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення збільшуються, їх ефективність залишається низькою.

Кількість, складність і терміновість проблем соціальної сфери, які потребують вирішення, зростає. У загальному вигляді для ефективного фінансового забезпечення системи соціального захисту в Україні потрібно здійснити заходи щодо інтеграції соціальної політики з бюджетною, фіскальною та політикою зайнятості:

1. Спрямувати соціальну політику не лише на заходи щодо соціального забезпечення вразливих верств населення, але й на проведення активної трудової політики та оптимізацію процесу самозабезпечення працюючого населення.

2. Сприяти скороченню низькооплачуваної зайнятості, збільшенню кількості високооплачуваних і захищених робочих місць.

3. Підвищити стимулюючу роль заробітної плати та стандарти оплати праці як підґрунтя для самозабезпечення сімей.

4. Впроваджувати в практику соціального управління систему соціальних стандартів з позиції нормальної життєдіяльності людини

5. Здійснити аудит системи навних пільг, соціальних і компенсаційних виплат та одержувачів пільг задля визначення обсягу потреб у бюджетних коштах для фінансування системи пільг.

6. Законодавчо обмежити права заможних осіб на державну допомогу.

7. Ввести механізм соціального замовлення, демонополізувавши ринок послуг соціальної сфери.

8. Розмежувати видатки на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування.

9. Зміцнити фінансову базу органів місцевого самоврядування (у т.ч. за допомогою реформування місцевих податків та зборів).

10. Посилити спроможність місцевих бюджетів та знизити роль цільових субвенцій з державного бюджету на реалізацію соціальних програм.

11. Запровадити регіональну диференціацію переліку соціальних послуг, що надаються, та визначати пріоритетні напрями їх фінансування відповідно до специфічних потреб місцевих громад та осіб, яким вони адресуються, з огляду на соціально-економічні особливості регіону.

### Список літератури

1. Бідність в Україні та пропозиції профспілок щодо її подолання. Аналітична записка [Електронний документ]. – К.: ФПУ, 2011. – Режим доступу: [http://www.fnpk.org.ua/index\\_web\\_files/Analitika\\_2011.htm](http://www.fnpk.org.ua/index_web_files/Analitika_2011.htm)
2. Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации [Електронний документ] ( 97-я сессия Международной конференции труда 10.06.2008, Женева) – Режим доступу: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms\\_100193.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_100193.pdf)
3. Доклад VI Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации Периодическое обсуждение вопросов социальной защиты (социального обеспечения) в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2011г.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року.
5. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні. К.: НІСД, 2012. – с.54.
6. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадської експертизи, 2009. – 125 с.
7. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні: монографія / за заг. ред. Ільчука Л.І., Давидюк О.О., Кривобок Ю.В. – Херсон: ПП Вишемирський В.С., 2010 – 376 с.
8. Статистичний щорічник України за 2011 рік. – К.: ТОВ "Август-трейд", 2012 – 559 с.
9. Щербань С. Місця несвободи Міністерства охорони здоров'я України [Електронний документ] – Х., 2011. – Режим доступу: <http://www.khisr.kharkov.ua/index.php?id=1317292241>; Місця несвободи Міністерства освіти, науки, молоді та спорту України [Електронний документ] – Х., 2011. – Режим доступу: <http://www.khisr.kharkov.ua/index.php?id=1317641763>; Місця несвободи Міністерства соціальної політики України [Електронний документ] – Х.: 2011. – Режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=A09BCE3E1BAEB44CF0647D103380FE72?art\\_id=87045&cat\\_id=34928](http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=A09BCE3E1BAEB44CF0647D103380FE72?art_id=87045&cat_id=34928)

*Стаття надійшла до редакції 10.03.2013*