

Олена Семічастна

здобувач кафедри права та законотворчого процесу
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

НАПРЯМКИ ПОДОЛАННЯ ПРОБЛЕМ ЗРОСТАННЯ ВИДАТКІВ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ

Стаття представляє комплексне теоретико-прикладне дослідження сучасного стану та напрямків реформування функцій державного управління, пов'язаних з системою фінансування галузей соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Висвітлено сутність цієї системи, з'ясовано її основну та супутню проблематику. В контексті критичного осмислення формули розподілу міжбюджетних трансфертів у частині відповідних видатків, осмислено та всебічно обгрунтовано прийнятність вдосконалення основних показників, коефіцієнтів та співвідношень.

Ключові слова: соціальний захист, соціальне управління, соціальні послуги, обсяг видатків, бюджетне фінансування, міжбюджетні трансферти, субвенція, формула розподілу міжбюджетних трансфертів, коефіцієнт вирівнювання.

Olena Semichastna

DIRECTIONS TO OVERCOME PROBLEMS IN THE GROWTH OF SPENDING ON SOCIAL PROTECTION

The paper presents a comprehensive theoretical and practical study of the current state and trends of the functions of government reform. This function works for the system of financing social protection and social security in Ukraine. Deals with the nature of the system, found its principal and related issues. In the context of critical reflection formula allocation of intergovernmental transfers in respect of the relevant expenditure intelligently and thoroughly justified acceptability improve key indicators, ratios and ratios.

Keywords: social protection, social management, social services, expenditures, financing, intergovernmental transfers, subsidies, allocation of intergovernmental transfers, equalization coefficient.

Елена Семичастная

НАПРАВЛЕНИЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРОБЛЕМ РОСТА РАСХОДОВ НА СОЦИАЛЬНУЮ ЗАЩИТУ НАСЕЛЕНИЯ

Статья представляет комплексное теоретико-прикладное исследование современного состояния и направлений реформирования функций государственного управления, связанных с системой финансирования отраслей социальной защиты и социального обеспечения в Украине. Освещены сущность этой системы, выяснены ее основную и сопутствующую проблематику. В контексте критического осмысления формулы распределения межбюджетных трансфертов в части соответствующих расходов, осмысленно и всесторонне обосновано приемлемость совершенствования основных показателей, коэффициентов и соотношений.

Ключевые слова: социальная защита граждан, социальное управление, социальные услуги, объем расходов, бюджетное финансирование, межбюджетные трансферты, субвенция, распределение межбюджетных трансфертов, коэффициент выравнивания.

Розбудова української державності за принципами демократії об'єктивно зумовила переосмислення основних напрямків соціальної політики. Одним з базових завдань державного управління повинно стати формування нової національної соціальної стратегії.

У комплексі кардинальних проблем розвитку української держави, пов'язаних з пошуком шляхів розбудови та трансформації її економіки на ринкових засадах, поступовим подоланням кризових явищ в економічному і суспільному житті, особливого значення набуває вирішення завдань відтворення та розвитку людського потенціалу, що передбачає формування надійної системи соціального захисту населення. Питання соціального захисту громадян - це понад усе прерогатива державної політики. Держава вживає заходів щодо вирішення питань економічного становища і гарантій соціального захисту громадян. Необхідною умовою розв'язання проблем соціального захисту є послідовне здійснення стратегії економічного зростання та реалізація адекватної державної соціальної політики.

Однією із проблем соціального захисту є обмеженість бюджетних асигнувань на соціальні виплати,

внаслідок чого встановлюється рівень соціальних гарантій, який не відповідає положенням відповідних нормативно-правових актів. Теперішні розміри фінансування недостатні навіть для того, щоб забезпечити визначені законодавством розміри соціальних гарантій, що пов'язано з надзвичайно обмеженими фінансовими можливостями бюджетів, значною тінізацією економіки, а відповідно значні потоки фінансових ресурсів, які не перерозподіляються через централізовані та децентралізовані фонди, а отже їх частина не використовується на соціальні потреби суспільства.

Поряд із тим, ще однією найбільш важливою проблемою є недосконалість бюджетного законодавства у сфері фінансування соціального захисту населення. Протягом останніх років значна кількість видатків соціального спрямування передана для забезпечення до місцевих бюджетів. Однак сама фінансова база місцевих бюджетів залишається недостатньою для фінансування послуг соціальної сфери, а механізм надання бюджетних трансфертів із державного бюджету не вра-

ховує об'єктивні соціально-економічні відмінності між регіонами, які передбачають різні структури і обсяги надання їх населенню суспільних благ, що потребує удосконалення формули розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. В державі відсутня ефективна система планування і контролю за виконанням бюджетних програм.

Виходячи з цього, дослідження проблем соціального захисту та соціального забезпечення у зв'язку з процесами формування ринкового середовища слід визнати максимально актуальними з огляду на сучасну проблематику вітчизняної управлінської науки. Значний внесок у дослідження такого зв'язку та самої системи соціального захисту внесли вітчизняні та іноземні науковці, серед яких особливої уваги заслуговують праці В. Я. Бідак [1], Е. А. Гансової, С. О. Корецької, Л. В. Курносенко, Е. М. Лібанової [4], П. Д. Павленюка, О. М. Палій, О. Я. Рубінштейна, П. К. Ситніка, В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського, М. В. Туленкова, І. Ф. Щербини та ін.

Гостійно змінювані умови постійно викликають потребу впровадження більш удосконалених процесів, зв'язків та впливів. Відтак, дана проблематика містить значне поле для подальших досліджень у цьому напрямку. В його контексті виникає потреба пошуку шляхів взаємоузгодженості заходів соціальної політики, розрахованих як на найближчий період так і на більш віддалену перспективу.

Метою статті є дослідження проблематики фінансування видатків на соціальний захист населення, їх розвитку та структури протягом останніх років, перспектив розвитку та можливостей вирішення наявних проблем. Завданням статті вважатимемо розробку і обґрунтування відповідних практичних рекомендацій щодо удосконалення механізму фінансування видатків на соціальний захист населення.

Обсяг видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення визначається виходячи з обсягів ресурсів бюджету на цю мету, фінансового нормативу бюджетної забезпеченості та контингенту одержувачів соціальних послуг і дорівнює сумі розрахункових показників за основними видами видатків цього бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення, а саме:

- розрахунковий показник обсягу видатків на утримання будинків-інтернатів для престарілих та інвалідів, будинків-інтернатів для дітей-інвалідів і на навчання та трудове влаштування інвалідів;
- розрахунковий показник обсягу видатків на утримання закладів, що надають соціальні послуги дітям, які опинилися в складних життєвих обставинах;
- розрахунковий показник обсягу видатків на утримання територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів і одиноких непрацездатних громадян та відділень соціальної допомоги вдома;
- розрахунковий показник обсягу видатків на виконання програм і здійснення заходів стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- розрахунковий показник обсягу видатків на оброблення інформації з нарахування та виплати допомоги, компенсацій та субсидій;
- розрахунковий показник обсягу видатків на допомогу по догляду за інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу тощо [1, с. 58–62].

Проте, зважаючи на нестабільність політичної ситуації, низка застарілих та популістських норм щодо соціаль-

ного захисту населення сьогодні вже суперечить Бюджетному Кодексу України зі змінами зразка 2014 року [2].

Це, зокрема, видатки на обслуговування осіб з обмеженими фізичними можливостями в центрах професійної реабілітації інвалідів та центрах соціальної реабілітації дітей-інвалідів; видатки, пов'язані з оздоровленням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; видатки на компенсацію сім'ям з дітьми та на безплатне харчування дітей, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; видатки на щомісячну грошову допомогу у зв'язку з обмеженням споживання продуктів харчування місцевого виробництва та компенсації за пільгове забезпечення продуктами харчування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; видатки з виплати грошової компенсації фізичним особам, що надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги (відповідно до Бюджетного Кодексу фінансувались за рахунок «другого кошика» місцевих бюджетів).

Таким чином, постійне оновлення формули щодо розрахунку обсягу видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення не вирішує проблеми фінансування соціальних послуг. Ще з моменту прийняття першої редакції Бюджетного Кодексу України практика розрахунків видатків у тому числі і на соціальні послуги продемонструвала необхідність спрощення та уніфікації структури цих розрахунків та уніфікації самої формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. На це вказує низка чинників, основними з яких є:

1. Видаткова частина формули для соціальних закладів, законодавчо підпорядкованих Міністерству праці та соціальної політики, Міністерству освіти та Міністерству охорони здоров'я, неодноразово змінювалась та доповнювалась низкою постанов Кабінету Міністрів України, що зрештою призвело до подальшого розмежування між способами визначенням обсягу видатків на різні види соціальних послуг. Таким чином, згідно з формулою, спосіб розрахунку фінансування на стаціонарні установи, підпорядковані Міністерству охорони здоров'я, суттєво відрізняється від способу обчислення фінансування на інтернатні установи, підпорядковані Міністерству праці та соціальної політики (переважно заклади інтернатного типу для осіб похилого віку та інвалідів, а також територіальні центри) та Міністерству освіти (переважно спеціалізовані школи-інтернати) [3]. Сукупний результат цих змін полягає в тому, що видатки на стаціонарні установи, підпорядковані Міністерству охорони здоров'я, наразі визначаються структурою населення адміністративної одиниці, а закладів, підпорядкованих Міністерству праці та соціальної політики і Міністерству освіти, – поточною кількістю осіб, які перебувають у таких закладах (або, у випадку територіальних центрів, кількістю користувачів).

2. Формулою взагалі не передбачено фінансування на деякі види послуг, зокрема, центри ранньої реабілітації для дітей-інвалідів (ЦРРДІ), в результаті чого фінансування таких закладів здійснюється виключно як цільові видатки з обласних, міських та районних бюджетів. Не передбачає вона фінансування і для послуг в громаді для дітей, пенсіонерів та інвалідів. Ці послуги віднесено як «власну» фінансову компетенцію до бюджетів населених пунктів та районів. Отже, фактично має місце віднесення низки послуг в громаді, таких як ЦРРДІ, до самостійної фінансової компетенції місцевих бюджетів, незважаючи на те, що Бюджетний кодекс регламентує

соціальне обслуговування як «делеговану» (передану до виконання) функцію.

3. Пріоритетними статтями витрат є ті статті, на які місцевий бюджет отримує більше коштів, частки яких визначаються попередніми тенденціями видатків, а не демографічними вимогами. Ця обставина, з одного боку, та виникнення такого законодавчого джерела, як Закон України «Про соціальні послуги», з іншого, призвели до накопичення фінансово незабезпечених закріплених функцій місцевих органів влади.

4. Накопичуються фінансово незабезпечені функції, закріплені різними профільними міністерствами за місцевими бюджетами. Причина виникнення фінансово незабезпечених закріплених функцій в тому, що в умовах обмеження здатності місцевих бюджетів нарощувати обсяг своїх доходів населені пункти, міста та райони не мають достатньо засобів для надання послуг в громаді, альтернативних інтернатним.

5. Норми і стандарти соціальних послуг, що їх розробляють різні профільні міністерства, створюють невідповідність між обов'язковими обсягами видатків з місцевих бюджетів та їхньою доходною базою. Нерідко доходної бази просто не вистачає для виконання у повному обсязі переданих до виконання видатків, визначених нормами, стандартами та нормативно-правовими актами. Це, в свою чергу, створює дисбаланс у розподілі сфер відповідальності та звітності між централізованими та децентралізованими функціями та обмежує можливості для диверсифікації соціальних послуг відповідно до попиту [4, с. 192].

6. І, найголовніше, за цих умов фактично стимулюється використання інтернатних установ, позаяк обсяг дотації на соціальні послуги, розраховується від кількості осіб, які перебувають у чітко визначених установах (переважно стаціонарного типу).

Основне джерело непорозуміння виникло через набір показників попиту на послуги, що був визначений для окремих функцій у видатковій частині формули. Від самого початку роботи над формулою, цей набір повинен був включити лише «об'єктивні» показники, тобто такі, що свідчать про потенційний попит, але на які майже не впливають рішення владних структур (найуживанішим прикладом є чисельність населення або, скажімо, кількість дітей чи похилого населення певного віку). Використання «об'єктивних» показників повинно було змінити пострадянську практику розподілу коштів за принципом фінансування уже існуючої бюджетної інфраструктури (за кількістю існуючих ліжок в лікарнях або вже побудованих шкіл) на таку систему, яка спрямовувала б кошти до територій, що справді об'єктивно потребують цих коштів.

Теоретично ця ідея була дуже привабливою проте, втілити її на практиці виявилось надзвичайно складно. В результаті, в той час як для деяких функцій в формулі було здійснено повний перехід на об'єктивні показники, інші залишились на цілковито «інфраструктурному» методі. Найяскравішим прикладом такого «інфраструктурного» підходу стало соціальне забезпечення, відносно фінансову потребу в якому формула досі визначає на основі кількості користувачів певних видів послуг та клієнтів, зареєстрованих в певних типах стаціонарних установ. Цей підхід був утриманий із радянських часів переважно через технічні міркування, оскільки загальна чисельність населення не могла вважатись показником поширеності соціальних проблем та вразливих категорій громадян, що потребують відповідних послуг, а більш адекватна «об'єктивна» статистика не була швидко наявною. Однак хоча для цього рішення

були вагомі причини, його запровадження продовжило і посилювало радянську практику руйнування мотивації до запровадження ефективніших форм надання послуг (наприклад, зменшення кількості зареєстрованих клієнтів традиційних установ у результаті переведення їх на інновативні нестационарні форми допомоги негайно означало зменшення обсягу трансферту із державного бюджету). Але головною вадою цього рішення було те, що воно створило змішану систему показників для різних функцій, яка не піддавалась логічному розумінню, створювало відчуття несправедливості в фінансуванні одних установ за рахунок інших, а також природне бажання відвоювати інфраструктурний підрахунок і для інших категорій видатків.

Необхідно зауважити, що який би набір об'єктивних показників попиту не було обрано, вимога об'єктивності диктує, що до їх числа не можуть увійти такі індикатори, як кількість вже зареєстрованих клієнтів, потужність уже існуючих установ, кількість їхніх працівників або величина існуючих витрат. Всі ці показники відображають параметри мережі установ, яка вже існує або повинна бути створена на вимогу профільних міністерств, і ці цифри є дуже важливими для оцінки величини «непрофінансованого мандату», тобто тих видатків, що були нав'язані центром, але не дістали безпосереднього покриття. Ця серйозна проблема потребує негайного, але дещо іншого вирішення. Що ж до формули, то її царина включає виключно делеговані видатки, і будь-які зміни не зможуть зробити з неї інструмент, яким вона не є, а саме – інструмент обрахування цільових субвенцій на покриття державних програм.

Якщо ж застосовувати формулу за призначенням, то жодні нові «необ'єктивні» та «інфраструктурні» показники на зразок перелічених вище за визначенням не можуть служити надійним показником відмінності між регіонами, і тому лише створюють ризик поглиблення диспропорцій та неефективності надання послуг. Такий ризик існує тому, що всі ці змінні тісно прив'язані до конкретних типів установ, до уже існуючих там підходів до надання послуг (в тому числі, кадрових та закупівельних), а також до максимальної кількості клієнтів, яку вони можуть обслуговувати (не припускаючи економії). Отримання коштів на такому розрахунку не створює жодних стимулів для місцевих органів влади до запровадження нових підходів, інновативності та заощадливості. Однак, найприкріше, що як і було пояснено вище, введення цих показників при таких серйозних ризиках та жертвах, насправді не призведе до загального збільшення ресурсу. Тому при розробці змін до формули трансферту вирівнювання слід взяти до уваги таке:

1. У зв'язку з тим, що у формулі використовується показник кількості контингентів інтернатних установ, що відображає швидше наявну пропозицію цих послуг, необхідна розробка нової формули обчислення обсягу дотацій вирівнювання на соціальні послуги. Для цього слід застосувати дані про попит, виходячи з демографічних та структурних характеристик населення кожної адміністративно-територіальної одиниці, на основі яких зробити висновки про базові чинники, що визначають обсяг видаткових потреб для кожної функціональної категорії видатків, що її охоплює формула. Застосування даних про попит забезпечить об'єктивне відображення кількості наявних або потенційних споживачів послуг кожного типу (як інтернатних послуг, так і послуг в громаді) у формулі як для країни в цілому, так і для кожної адміністративно-територіальної одиниці. Завдяки цьому стане можливим усунути розбіжності, коли для обрахунку

дотацій вирівнювання для подібних, але підпорядкованих різним міністерствам (Міністерству праці та соціальної політики, Міністерству освіти, Міністерству охорони здоров'я) видів соціальних послуг застосовуються різні критерії цільових груп та різні фінансові нормативи бюджетної забезпеченості.

2. Попри те, що формула для соціальних послуг повинна враховувати дані про максимально можливі групи населення, щодо яких держава має конституційно та законодавчо закріплений обов'язок надавати інтернатні послуги та послуги в громаді, а саме, дітей, інвалідів (особи з фізичними та розумовими вадами) та осіб із хронічним захворюваннями (ВІЛ/СНІД, туберкульоз), осіб похилого віку (65 років і старше), безпритульних, колишніх в'язнів [1, с.63-65]. Важливішим завданням є врахування саме тих груп клієнтів, які нерівномірно розподілені між громадами, або, іншими словами, не корелюють кількість населення. Можливо, що при визначенні розрахункового показника обсягу видатків на соціальні послуги потрібно введення додаткових змінних, які будуть репрезентувати найбільш вагомі соціально-економічні та соціально-демографічні тенденції (наприклад, дохід на душу населення тощо).

З метою покращення «соціального» компоненту формули трансферту вирівнювання доцільно запропонувати такі напрямки змін до формули трансферту вирівнювання:

а) замінити існуючий набір змінних який базується на кількості зареєстрованих клієнтів в чітко визначених установах (переважно стаціонарного типу), що відображає швидше наявну пропозицію цих послуг, на дані про попит на соціальні послуги з урахуванням усіх груп населення, щодо яких держава має конституційно та законодавчо закріплений обов'язок надавати соціальні послуги, виходячи з демографічних та структурних характеристик населення кожної адміністративно-територіальної одиниці;

б) передбачити додаткові коригуючі коефіцієнти фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які відобразатимуть різницю в відносному попиті на соціальні послуги між адміністративно-територіальними одиницями.

Запропоновані рекомендації дозволять ліквідувати фінансові стимули для надання соціальних послуг виключно в передбачених формулою установах (переважно стаціонарного типу); дати гнучкість органам місцевого самоврядування і можливість розвивати альтернативні (нестационарні) послуги згідно із специфічними потребами громади.

В останні роки переважна частина видатків соціального спрямування передана для забезпечення до місцевих бюджетів. Однак, залишаються нерозподіленими і нечіткими функціональні та видаткові повноваження по фінансуванню соціальної сфери.

Крім того, сама фінансова база місцевих бюджетів залишається недостатньою для фінансування послуг соціальної сфери, а механізм надання бюджетних трансфертів із державного бюджету не враховує об'єктивні соціально-економічні відмінності між регіонами, які передбачають різні структури і обсяги надання їх населенню суспільних благ і послуг. З метою забезпечення мінімальних соціальних стандартів в дію було введено механізм надання з державного бюджету субвенцій цільового характеру. Внаслідок введення субвенцій цільового характеру заборгованість із місцевих бюджетів по програмах соціального захисту була практично ліквідована. Проте, сама проблема залишається невирішеною.

З метою вирішення, існуючих на даний момент часу, проблем фінансування соціального захисту і соціального забезпечення необхідно провести: по-перше: впровадження системи середньострокового планування в бюджетній сфері. По-друге: наближення обсягів виділення коштів на утримання і розвиток соціальної інфраструктури до реальних науково обґрунтованих потреб в фінансових ресурсах дасть можливість усунення розпорошеності управління соціальною сферою. Комбінація бюджетних та корпоративних джерел фінансування соціальної інфраструктури на основі державної стимуляції соціальної діяльності суб'єктів господарювання дасть можливість залучити додаткові кошти для виконання соціальних програм, розширити перелік соціальних послуг та охопити ними більшу кількість найменш захищеного населення.

Література.

1. Бідак В. Я. Соціальний захист населення та вдосконалення державних механізмів його регулювання: [монографія] / В. Я. Бідак. – Л. : Інститут регіональних досліджень НАН України, 2004. – 250 с.
2. Бюджетний кодекс України 10.08.2010 № 2456–XVII (чинний станом на 14.11.2-14 р). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-%D0%BF>.
4. Лібанова Е. М. Бідність населення України: методологія, методика та практика аналізу. / Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України/. – К. : КНЕУ, 2008. – 328с.