

САРАНА

Леся Анатоліївна
Sarana.l@mail.ru

УДК 332.1:36

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ РЕГІОНУ

FUNDING OF SOCIAL SERVICES IN THE REGION

к. е. н., доцент, ІСУЕМ

Стаття присвячена дослідженню теоретичних аспектів фінансового забезпечення соціальної сфери регіону. В статті розглянуто структуру соціальної сфери регіонів України, джерела її фінансування, сучасний стан та досліджено нормативно-правову базу. Визначено головні проблеми та причини неефективного фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення в Україні.

Статья посвящена исследованию теоретических аспектов финансового обеспечения социальной сферы региона. В статье рассмотрена структура социальной сферы регионов Украины, источники ее финансирования, современное состояние и исследована нормативно-правовая база. Определены главные проблемы и причины неэффективного финансирования сфер социальной защиты и социального обеспечения в Украине.

The article investigates theoretical aspects of financial provision of social services in the region. In the article the structure of social sfery regions of Ukraine, sources of financing, the current state and investigated the regulatory framework. The basic problems and causes of inefficient financing sphere of social protection and social security in Ukraine.

Ключові слова: фінансове забезпечення, бюджетна система, соціальна сфера, регіон

Ключевые слова: финансовое обеспечение, бюджетная система, социальная сфера, регион

Keywords: financial support, fiscal system, social sphere, region

ВСТУП

В науковій літературі питання щодо фінансового забезпечення соціальної сфери є особливо актуальним, оскільки останніми роками спостерігається хронічна нестача фінансових ресурсів не тільки на розвиток галузей соціального сектору, а й на поточне їх утримання. Система соціальних стандартів та гарантій має не лише окреслювати рівень забезпечення потреб людини в матеріальних благах і соціальних послугах. Її головне призначення – це закріплення у нормативно-правових актах держави і спрямування практичної реалізації соціальної політики. Якісні соціальні стандарти дають змогу реалізувати стратегічну мету сучасної цивілізованої держави – забезпечити високі стандарти життя та рівний доступ її громадян до суспільних благ та послуг. Сучасний етап дослідження теоретичних та практичних аспектів фінансового забезпечення розвитку соціальної сфери на регіональному рівні відображено в працях багатьох вітчизняних вчених-економістів: М. Білик, А. Гальчинського, В. Геєця, А. Гриценка, А. Даниленка, В. Андрущенко, В. Андрущенко, В. Федосова, І. Чугунова, К. Павлюк, В. Суторміної, В. Лагутіна та інших. Проте дослідження як державних, так і недержавних механізмів фінансування соціальної сфери регіонів України на сьогодні практично відсутні.

МЕТА РОБОТИ полягає у визначенні теоретичних засад фінансового забезпечення розвитку соціальної сфери регіонів.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою роботи є наукові праці, матеріали періодичних видань, ресурси Internet, нормативно-правові акти та матеріали Міністерства фінансів України, аналітичні дані Державної служби статистики України.

При проведенні дослідження використано методи структурно-логічного аналізу, методу групувань, методу аналізу й синтезу, порівняння та узагальнення вимог законодавства.

РЕЗУЛЬТАТИ

Важливою складовою становлення національної фінансової системи є відродження інституту місцевого самоврядування після набуття Україною незалежності. Але в цей же час набуває гостроти проблема міжбюджетних відносин, які будуються за схемою „згори донизу”, а також відчувається нестача дохідних джерел місцевих бюджетів, що зумовлено економічними, природними, історичними, демографічними, екологічними та іншими чинниками регіонального розвитку. Як наслідок – місцеві бюджети знаходяться у повній залежності від бюджетів вищого рівня, тому фінансування соціально-культурної сфери в регіонах перебуває в

незадовільному стані. Тобто територіальні громади, які найбільш гостро відчувають соціальні потреби населення, виявляються найменш фінансово спроможними їх задовольнити.

В Україні спостерігається значна залежність місцевих бюджетів від державного, що свідчить про відсутність фінансової децентралізації. Місцеві органи влади позбавлені податкової автономії (так, Податковим кодексом обмежуються фінансові можливості місцевої влади, за рахунок скорочення місцевих зборів), бюджетні доходи все більшою мірою формуються за рахунок трансфертів та закріплених доходів, розвиток системи фінансів не сприяє забезпеченню фіскальної автономії територіальних одиниць.

Можна констатувати, що Україні і досі властива централізована модель бюджетно-фінансових відносин. Децентралізація, яка відбувається, суперечить світовій практиці, оскільки полягає у зміні агентів, що виконують загальнодержавні функції, але не в отриманні автономії у прийнятті податково-бюджетних рішень. Тобто, органам виконавчої влади в регіонах і на місцях відводиться роль виконавців стратегії й політики центрального уряду. Така ситуація не є прийнятною, оскільки місцеві бюджети є джерелом фінансування більшості державних видатків, насамперед соціального спрямування. Так останніми роками спостерігається розширення кола повноважень органів місцевого самоврядування при їх недостатній дохідній базі, тоді як Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Україною ще в 1995 році, визначено суть фінансової автономії місцевого самоврядування, що полягає у праві органів місцевої влади володіти та розпоряджатися власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій та повноважень [1].

Показником для оцінювання ступеня бюджетно-фінансової децентралізації й співвідношення частки доходів і видатків регіональних та місцевих рівнів управління у доходах і видатках консолідованого бюджету. Проте в Україні ж збільшення частки доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті не є ознакою збільшення автономії місцевих органів влади.

Негативним наслідком специфіки бюджетної системи України є низька якість соціальних благ через недостатнє фінансування їх надання на місцевому рівні. З огляду на зазначене вище, виникає потреба у розробці ефективної регіональної соціальної політики з реформуванням існуючого організаційно-економічного механізму. При цьому ключовими аспектами мають стати рівний доступ всіх громадян до соціально-культурних послуг та їх якісне надання на регіональному рівні. Значної уваги потребує фінансове забезпечення галузей соціальної сфери регіонів, зокрема пошук альтернативних джерел фінансування, а також реформування системи соціального захисту та політики оплати праці.

Структура соціальної сфери регіонів України представлена наступними галузями: освіта, охорона здоров'я, фізична культура та спорт, культура і мистецтво, засоби масової інформації, соціальний захист та соціальне забезпечення населення.

Останніми роками розвиток зазначених галузей стримує ряд проблем: це хронічна нестача фінансових ресурсів, що зумовлює недостатнє матеріально-технічне забезпечення галузей, низький рівень заробітної плати працівників галузей, низька ефективність надання соціальних послуг населенню, висока вартість приватних соціальних послуг, що обмежує доступ до них більшості частини населення, проблеми законодавчого та організаційного характеру. Ще однією вагомою проблемою є низький рівень доходів населення, що стримує розвиток приватного сектору соціальних послуг та одержання соціальних послуг на належному рівні, в необхідному обсязі та належній якості.

Проблемним аспектом діяльності державних закладів та установ соціальної сфери є їх фінансове забезпечення. Фінансування бюджетних закладів та установ соціального сектору здійснюється на основі кошторису доходів та видатків. Останніми роками заклади та установи соціально-культурної сфери, які перебувають на бюджетному утриманні, знаходяться у скрутному становищі, тому виникає потреба у багатоканальній системі фінансування.

Стосовно системи освіти можна навести приклади із зарубіжного досвіду, коли приватні навчальні заклади, отримуючи гранти від уряду чи місцевих бюджетів, потрапляють під контроль органів державної освіти, а державні навчальні заклади, отримуючи фінансування з недержавних джерел, стають, в свою чергу, суб'єктами часткового управління спонсорів – приватних осіб чи фондів, громадських організацій тощо.

Заклади охорони здоров'я поряд з державним фінансуванням використовують і інші фінансові джерела – страхові, благодійні платежі, надання платних послуг. Так, Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) рекомендує формувати бюджети галузі охорони здоров'я за такою структурою: з держбюджету – 60% коштів; з коштів медичного страхування, що виділяються роботодавцями – 30%; з особистих коштів громадян – 10% [2].

Нині в Україні переважна частка дошкільних закладів перебувають у комунальній (58%) і колективній (40%) власності. Приватні дошкільні заклади складають 2%. Переважна більшість (99%) загальноосвітніх середніх навчальних закладів є державними. А сектор приватних загальноосвітніх закладів складає лише 1%. [3]

Дослідження джерел та методів фінансового забезпечення соціальної сфери регіонів України дає можливість дійти висновку, що за сучасних умов пріоритетне місце належить бюджетній системі та державним страховим фондам. Проте і бюджетний механізм фінансування суспільних потреб потребує вдосконалення. Недержавні методи фінансування (недержавні страхові фонди, ресурси приватного сектору, благодійних інституцій) розвинуті поки що слабо, серед головних причин цього: мізерні доходи більшості населення та не усвідомлення власниками бізнесу необхідності фінансової участі у вирішенні суспільних проблем. За цих обставин, виникає потреба законодавчого вдосконалення бюджетного механізму фінансування соціальної сфери та участі

місцевої влади щодо активного залучення бізнесу і благодійних інституцій у вирішенні соціальних проблем регіонів.

В сучасних умовах основна частина бюджетних коштів спрямовується на організацію надання соціальних послуг у спеціалізованих державних або комунальних установах стаціонарного типу, включаючи будинки для дітей-сиріт та притулки для дітей, позбавлених батьківського піклування, школи та будинки-інтернати для дітей із вадами фізичного і психічного розвитку, будинки та інтернати для людей похилого віку та інші види спеціалізованих установ стаціонарного типу. І, нажаль, незначна частина бюджетних коштів спрямовується на надання соціальних послуг у громадах. Установи, що пропонують і надають ці послуги, працюють безпосередньо з людьми. При цьому, перелік послуг залежить від демографічної та соціальної ситуації у конкретному населеному пункті. Установи, які пропонують різні соціальні послуги в громаді,

включають центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, територіальні центри та відділення соціального обслуговування вдома і центри ранньої реабілітації для дітей-інвалідів. Соціальні послуги, що надаються у громаді, включають: послуги, що надаються комунальними установами, які фінансуються з бюджету; послуги, що надаються недержавними організаціями та установами; послуги, що надаються фізичними особами.

Фінансування суспільних послуг у більшості розвинутих країнах світу здійснюється як за рахунок коштів бюджетної системи, соціального страхування, так і за рахунок власних коштів громадян і роботодавців.

В Україні соціальна сфера фінансується за рахунок бюджетних коштів, страхових фондів, фінансових ресурсів підприємств, коштів спонсорів, благодійних організацій та власних заощаджень громадян (рис. 1).

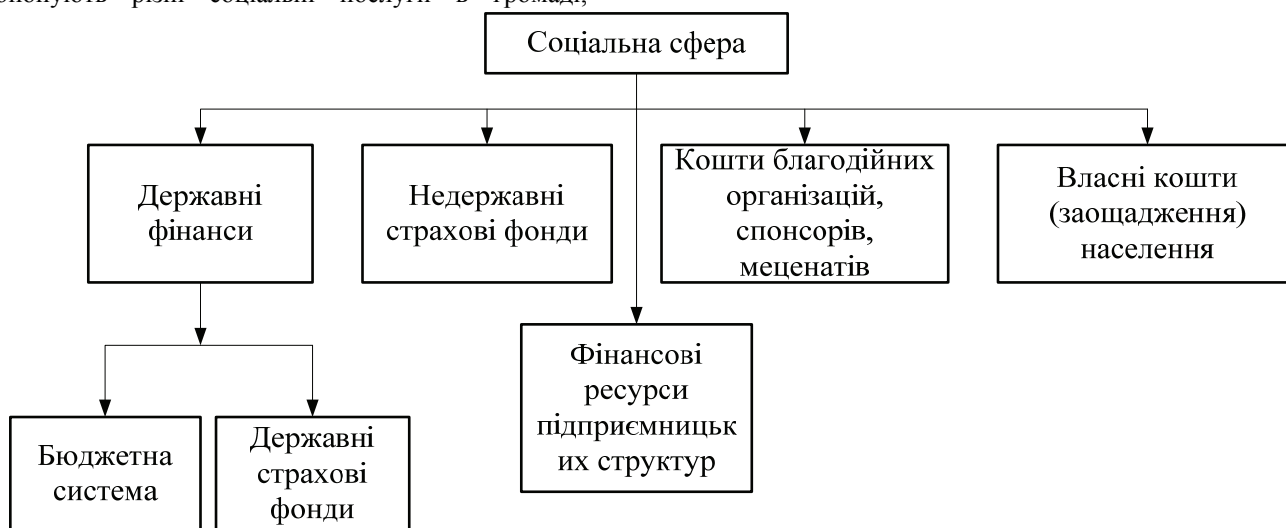


Рис. 1. Джерела фінансування соціальної сфери регіонів

Серед усіх джерел фінансування соціально-культурної сфери України провідне місце належить бюджетній системі. За сучасних умов більше половини видатків на соціальні заходи фінансується з місцевих бюджетів, які стають одним з основних джерел задоволення життєвих потреб суспільства. Фінансування соціальних заходів вже традиційно здійснюється за залишковим принципом. До головних проблем сьогодення належать не тільки недостатні розміри фінансування, але й відсутність ефективної системи фінансового забезпечення галузей соціальної сфери (не має зв'язку між витратами та одержаними результатами), стимулів для переходу до децентралізованого фінансування частини соціальних витрат, потребують невідкладного перегляду соціальні стандарти та нормативи.

Останнім часом уряд перекладає основний тягар щодо фінансування соціальних видатків на місцеві органи влади. Але через брак коштів місцевих рад значна частина населення не одержує соціальних гарантій від держави або змушена задовольнятися

обмеженими розмірами фінансування. Громадянам доводиться самостійно забезпечувати себе житлом, здобувати освіту, сплачувати медичні послуги тощо.

Бюджет територій формується здебільшого за рахунок місцевих податків та зборів, частини загальнодержавних податків та інших власних доходів. Бюджетна модель, за якої в місцевих бюджетах переважає частка власних ресурсів, називається американською моделлю бюджетного федералізму, а та, за якої спостерігається висока частка відрахувань від загальнодержавних податків у місцеві територіальні бюджети, – німецькою [4, с.34]. Для України сьогодні характерна скоріше німецька модель, тому потрібно знайти оптимальний варіант бюджетної політики. Правильно обраний механізм формування доходів місцевих бюджетів сприятиме збільшенню коштів для вирішення проблем в соціальній сфері.

За умов недостатнього бюджетного фінансування соціальної сфери, зумовленого залишковим підходом, практично втрачається зв'язок між затратами та результатами діяльності. Це веде до зниження

стимулів ефективності праці, а відсутність ефективності використання бюджетних ресурсів гальмує зростання ВВП. Тому потрібно відмовитися від принципу „забезпечення функціонування” бюджетної установи і перейти до принципу „ефективної діяльності”. Тобто, при визначенні обсягу асигнувань з бюджету потрібно керуватися тим, скільки коштів потрібно для досягнення запланованих результатів (ефективності) та задоволення суспільних потреб. Отже, сьогодні нагальною постає потреба у розробці нової бюджетної політики, направленої на підвищення ефективності соціальної сфери, яка здатна забезпечити соціальну підтримку тим групам населення, які не можуть без неї вижити, а також необхідний рівень поточного інвестування в „людський капітал”, без якого не можливе майбутнє будь-якої держави.

Не менш важливим джерелом фінансування соціальних гарантій є кошти державних страхових фондів:

- Фонд загальнообов'язкового соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України;

- Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття;

- Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України;

- Фонд пенсійного страхування.

Нині в Україні існує кілька нормативно-правових актів, що регулюють процес планування та прогнозування, зокрема: Бюджетний кодекс України; Закон України „Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”; Постанова КМУ „Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету”; Закон України „Про державні цільові програми”; Постанова КМУ „Про схвалення прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на три наступних роки” [5].

До основних проблем фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення в Україні можна віднести те, що соціальні потреби найбільш незахищених прошарків населення задовольняються недостатньою мірою. Високий рівень бідності в Україні, особливо серед сімей з дітьми або непрацездатними особами працездатного віку та сімей, де один із членів має інвалідність, свідчить про недостатню ефективність підтримки найбільш соціально незахищених категорій населення.

Надання соціальної допомоги та інші заходи соціального захисту не завжди спрямовуються на задоволення потреб найбільш вразливих чи найбільш соціально незахищених категорій населення. Це призводить до неефективного використання бюджетних ресурсів. Окремі види соціальної допомоги дотепер надаються без урахування розміру доходів громадян. Як наслідок, багато

домогосподарств, які не завжди потребують соціальної допомоги з боку держави, все ж отримують її. В той же час, соціальна допомога, що надається домогосподарствам, які справді її потребують, є недостатньою для того, щоб задовольнити навіть найнагальніші їх потреби [6].

Крім того, на ефективність української системи соціального захисту та соціального забезпечення негативно впливає відсутність двох важливих складових. По-перше, важко визначити ефективність окремих заходів соціального захисту та програм соціального спрямування, якщо немає системи, яка б дозволила оцінити їх вплив на зниження рівня бідності чи вирішення інших соціальних проблем. По-друге, за відсутності ефективної системи обліку (наповненого єдиного реєстру) потенційних одержувачів різних видів соціального захисту важко визначити сім'ї, які найбільше потребують опіки з боку держави. Як наслідок, тільки третина сімей, на які спрямовуються різні заходи соціального захисту та соціальної підтримки з боку держави, належать до бідних чи інших соціально незахищених категорій громадян. Таким чином, багато домогосподарств, які фактично за більшістю ознак не можна віднести до бідних, отримують значну частку соціальних трансфертів за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів [7, с.91].

Отже, система заходів соціального захисту та існуючі програми соціального спрямування не є ефективними засобами зниження рівня чи подолання бідності в Україні. Також слід зазначити, що система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні не відповідає європейським стандартам. Серед основних причин неефективного фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення в Україні можна виділити наступні: пільги, субсидії, соціальні та компенсаційні виплати.

На сучасному етапі формування соціально-орієнтованої ринкової економіки держава повинна гарантувати мінімально необхідний рівень соціального забезпечення її громадянам, але основний наголос повинен ставитися на те, щоб кожний громадянин міг збільшити свої доходи за допомоги своєї трудової активності.

ВИСНОВКИ

Таким чином, в сучасних умовах провідна роль у фінансуванні соціальної сфери регіонів України належить державним методам. Проте бюджетний механізм фінансового забезпечення соціального сектору не є досконалим. Потребує структурних змін бюджетне планування та прогнозування, кошторисний порядок фінансування видатків на соціальні заходи та бюджетний контроль. Ключовим аспектом у вирішенні зазначених проблем має стати широке впровадження у бюджетну практику програмно-цільового методу. Невідкладного перегляду потребують міжбюджетні відносини, соціальні стандарти та нормативи. Необхідно також з боку державної та місцевої влади створити відповідні стимули для підприємницького сектору, благодійних організацій щодо зацікавленості останніх у вирішенні соціальних проблем регіону. І не менш

важливою має стати політика підвищення та захисту власних доходів громадян як головного джерела задоволення соціально-культурних потреб кожного громадянина України.

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036
2. Акопов В.И. Медицинское право: книга для врачей, юристов и пациентов. – М.: ИКЦ „МарТ”; Ростов-на-Дону: Изд.центр „МарТ”, 2004. – 298 с.
3. Система освіти в Україні [Електронний ресурс] - <http://ua.textreferat.com/referat-12458.html>
4. Лісовий А.В., Поснова Т.В. Механізм фінансування соціальної складової економічної безпеки // Фінанси України. – 2008. – №4. – с.32-37.
5. Впровадження середньострокового бюджетного планування як механізму узгодження соціально-економічної та соціальної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.icps.com.ua/files/articles/45/12/White%2005%20%20MinFin%20U.pdf>
6. World Bank Report No. 39887 – UA, Ukraine: Poverty Update, June 20, 2007.
7. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадської експертизи, 2009. – 104 с.
8. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>
9. Тропіна В.Б. Бюджетне забезпечення соціальної функції держави в Україні // Фінанси України. - №5. – 2008. – с.15-31.
10. Дані Держкомстату України [Електронний ресурс]. – http://ukrstat.gov.ua/control/uk/localfiles/display/operativ/oper_new.html?lang=uk
11. Дані Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності [Електронний ресурс]. – http://www.fse.gov.ua/fse/control/uk/publish/category?cat_id=43654
12. Дані Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття [Електронний ресурс]. – <http://forinsurer.com/public/08/05/06/3475>