

ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ УКРАЇНИ

TRANSFORMATION MECHANISMS OF SOCIAL PROTECTION FINANCING UNDER LOCAL GOVERNMENT REFORM OF UKRAINE

Сторонянська І.З.

доктор економічних наук, професор,
заступник директора з наукової роботи,
Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього
Національної академії наук України

Гринчишин І.М.

кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
відділу регіональної фінансової політики,
Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього
Національної академії наук України

Прокопюк Александер

кандидат економічних наук, ректор,
Вища Економічна Школа в Бялимстоку, Польща

У статті досліджено механізми фінансування соціального захисту на сучасному етапі. Охарактеризовано системні проблеми неефективного використання бюджетних коштів на соціальний захист та соціальне забезпечення. Обґрунтовано особливості фінансування соціального захисту в умовах адміністративно-територіальної реформи України.

Ключові слова: фінансування, соціальний захист, адміністративно-територіальна реформа.

В статье исследованы механизмы финансирования социальной защиты на современном этапе. Охарактеризованы системные проблемы неэффективного использования бюджетных средств на социальную защиту и социальное обеспечение. Обоснованы особенности финансирования социальной защиты в условиях административно-территориальной реформы Украины.

Ключевые слова: финансирование, социальная защита, административно-территориальная реформа.

The article explores the financing mechanisms of social protection. Systemic problems of inefficient use of public funds of social protection and social security are characterized. Features of financing of social protection under local government reform are proved.

Keywords: financing, social protection, local government reform.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Становлення та розвиток ефективної соціальної політики є одними із пріоритетних завдань України. В сучасних умовах реформи місцевого самоврядування особливої уваги потребують дослідження проблем секторальної децентралізації, зокрема соціального захисту. Основним результатом децентралізації повноважень в цій сфері повинно стати надання соціальних допомог, послуг та пільг на засадах субсидіарності, якості та ефективності. Оскільки значна частина видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення передається на місце-

вий рівень, питання, що потребують першочергового розв'язання, полягають у налагодженні механізмів розподілу повноважень та, відповідно, бюджетних коштів, виявленні неефективних видатків, що сприятиме залученню додаткового ресурсу для фінансування найбільш важливих завдань. При цьому обґрунтування особливостей фінансування соціального захисту в умовах адміністративно-територіальної реформи дасть змогу виявити причини, що поглиблюють проблему бідності населення країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Серед праць вітчиз-

няних дослідників існує значний науковий доробок щодо теоретичної концептуалізації розвитку соціальної сфери як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях. Зокрема, слід відзначити роботи М.І. Карліна, А.М. Колоска, Е.М. Лібанової, М.І. Мальованого, О.В. Макарової, О.Ф. Новікової, О.М. Пищуліної, У.Я. Садової, В.Б. Тропіної. Їхні праці присвячені дослідженню методологічних засад формування та розвитку системи соціального захисту, аналізу чинних соціальних програм на предмет їх ефективності, розробленню рекомендацій щодо удосконалення системи державного управління соціальним захистом населення.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Віддаючи належне науковим напрацюванням вказаних науковців, варто зауважити, що питання трансформації механізмів фінансування соціального захисту в умовах поглиблення процесів фінансової децентралізації в сучасних умовах набувають особливої актуальності та потребують дослідження.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою статті є оцінка ефективності фінансування системи соціального захисту в Україні та обґрунтування пропозицій щодо розподілу повноважень та фінансових ресурсів системи соціального захисту в умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Сьогодні належне фінансування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення в умовах бюджетної децентралізації ускладнене системними проблемами, що виявляються недосконалістю чин-

ної системи соціального захисту в частині формування та використання фінансових ресурсів. В Україні упродовж 2003–2016 рр. спостерігається зміна пріоритетів бюджетної політики України в напрямі зростання видатків на соціальний захист у структурі Зведеного бюджету України [1, с. 22]. При цьому практика секторальної децентралізації вказує на менш пріоритетне значення сфери соціального захисту порівняно зі сферами освіти та медицини. Такий стан речей, що зумовлений зростанням видатків споживання, а не розвитку, не сприяє вирішенню проблем бідності серед населення, а навпаки, поглиблює їх [2].

Оцінка абсолютних значень видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення (табл. 1) засвідчує позитивну динаміку їх зростання, що обумовлено збільшенням як розмірів основних соціальних виплат, так і чисельності їх отримувачів.

Варто звернути увагу на той факт, що, попри зростання обсягів видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, спостерігається уповільнення темпів їх приросту. Окрім того, проблема зниження темпів приросту видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення поглибилася з огляду на зростання індексу споживчих цін, а отже, зниження купівельної спроможності населення. При цьому найменш захищені прошарки населення відчувають ці проблеми найбільш гостро. Окрім цього, концентрація підвищеного розміру виплат на соціальний захист та соціальне забезпечення у регіонах з низьким рівнем соціально-економічного розвитку вказує на проблему надмірної матеріальної залежності їх мешканців від бюджетного забезпечення за

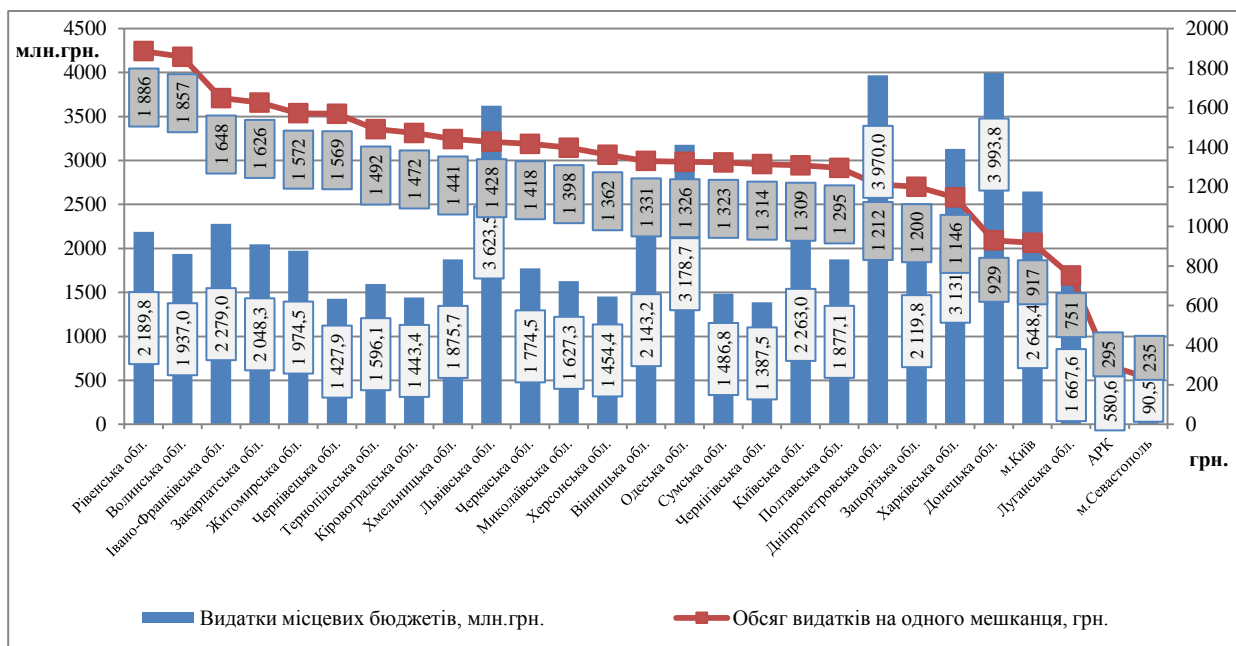


Рис. 1. Розподіл видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення в розрахунку на одного мешканця за регіонами України станом на 1 січня 2015 р.

умови низької участі вказаних регіонів у формуванні валового національного доходу.

Водночас посилення процесів внутрішньо-регіональної та міжрегіональної диференціації як сукупних видатків місцевих бюджетів на соціальний захист (соціальне забезпечення), так і розмірів зазначених виплат в розрахунку на одного мешканця (рис. 1) зумовлюють значні розбіжності в рівнях матеріального забезпечення осіб за територіальною ознакою.

Оцінювання ефективності фінансування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення в розрізі соціальних пільг, соціальних допомог та соціальних послуг [3; 4] дало змогу виявити, що основними проблемами є диференціація середніх розмірів соціальних допомог за регіонами та зростання частки соціальних допомог в структурі доходів домогосподарств; відсутність уніфікованих підходів до планування,

недосконалий механізм призначення та фінансування пільг; розбіжності в рівнях завантаження та фінансування територіальних центрів соціального обслуговування; низький рівень прозорості (відкритості) надання соціальних послуг та здійснення соціальних виплат.

Основним результатом реформи місцевого самоврядування та фінансової децентралізації у сфері соціального захисту населення повинно стати безпосереднє наближення соціальних послуг до мешканців територіальних громад із забезпеченням якості цих послуг. Реформа місцевого самоврядування передбачає децентралізацію видаткових повноважень, зокрема у сфері соціального захисту. Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня у сфері соціаль-

Таблиця 1

Видатки місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення в розрізі регіонів України

Регіон	Видатки місцевих бюджетів, тис. грн.				Темп приросту, у відсотках до попереднього року		
	1 січня 2012 року	1 січня 2013 року	1 січня 2014 року	1 січня 2015 року	1 січня 2013 року	1 січня 2014 року	1 січня 2015 року
АРК	1 721,9	2 059,56	2 356,26	580,561	119,6	114,4	24,6
Вінницька обл.	1 453,08	1 722,39	1 972,56	2 143,25	118,5	114,5	108,7
Волинська обл.	1 226,53	1 490,42	1 762,19	1 937	121,5	118,2	109,9
Дніпропетровська обл.	2 767,18	3 210,55	3 606,57	3 969,99	116,0	112,3	110,1
Донецька обл.	3 405,51	4 091,61	4 560,95	3 993,82	120,1	111,5	87,6
Житомирська обл.	1 296,82	1 556,27	1 802,11	1 974,46	120,0	115,8	109,6
Закарпатська обл.	1 299,47	1 574,02	1 873,81	2 048,35	121,1	119,0	109,3
Запорізька обл.	1 472,17	1 715,87	1 971,55	2 119,76	116,6	114,9	107,5
Івано-Франківська обл.	1 404,56	1 771,91	2 058,31	2 279,02	126,2	116,2	110,7
Київська обл.	1 571,26	1 840,77	2 045,41	2 263,02	117,2	111,1	110,6
Кіровоградська обл.	956,961	1 134,6	1 316,56	1 443,41	118,6	116,0	109,6
Луганська обл.	1 665,59	2 012,78	2 234,52	1 667,61	120,8	111,0	74,6
Львівська обл.	2 340,59	2 759,39	3 284,99	3 623,46	117,9	119,0	110,3
Миколаївська обл.	1 060,91	1 276,37	1 492,35	1 627,3	120,3	116,9	109,0
Одеська обл.	2 102,26	2 469,18	2 841,23	3 178,67	117,5	115,1	111,9
Полтавська обл.	1 319,22	1 568,43	1 688,19	1 877,11	118,9	107,6	111,2
Рівненська обл.	1 375,19	1 693,04	2 028,18	2 189,81	123,1	119,8	108,0
Сумська обл.	988,31	1 224,51	1 368,66	1 486,76	123,9	111,8	108,6
Тернопільська обл.	1 030,8	1 228,86	1 419,32	1 596,12	119,2	115,5	112,5
Харківська обл.	2 190,11	2 535,81	2 781,03	3 131	115,8	109,7	112,6
Херсонська обл.	955,821	1 143,93	1 330,52	1 454,35	119,7	116,3	109,3
Хмельницька обл.	1 265,34	1 500,25	1 713,5	1 875,66	118,6	114,2	109,5
Черкаська обл.	1 181,02	1 390,59	1 558,02	1 774,52	117,7	112,0	113,9
Чернівецька обл.	894,856	1 092,64	1 290,9	1 427,92	122,1	118,1	110,6
Чернігівська обл.	955,519	1 162,51	1 282,81	1 387,46	121,7	110,3	108,2
м. Київ	1 910,68	2 550,38	2 701,16	2 648,4	133,5	105,9	98,0
м. Севастополь	276,253	328,036	376,725	90,5132	118,7	114,8	24,0
Всього	40 087,9	48 104,7	54 718,4	55 789,3	120,0	113,7	102,0

ного захисту, що передбачає надання соціальної допомоги через територіальні центри – власні повноваження. В Концепції також зазначено, що структурні підрозділи територіальних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пілґ) – делеговані повноваження [5].

З метою забезпечення єдиного методологічного підходу до виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей на підставі норм законодавчих актів з питань соціального захисту населення розроблено Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення. Рекомендації визначають основні завдання відповідальних підрозділів (посадових осіб) органів місцевого самоврядування базового рівня:

1) забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення;

2) організація надання соціальних і реабілітаційних послуг, проведення соціальної роботи з особами, сім'ями, які опинились у складних життєвих обставинах;

3) розроблення та організація виконання комплексних програм і заходів щодо поліпшення становища соціально вразливих верств населення, осіб, сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, та всебічне сприяння щодо отримання ними соціальних виплат і послуг за місцем проживання, перебування;

4) забезпечення реалізації державної політики з питань підтримки сім'ї; забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків; соціальної інтеграції інвалідів; у сфері захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб;

5) забезпечення реалізації державної політики у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, розроблення та виконання відповідних регіональних і місцевих програм;

6) забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту прав дітей [6].

Варто сказати, що проблеми неефективного використання бюджетних коштів на соціальний захист та соціальне забезпечення в умовах децентралізації поглибилися з огляду на недосконалу інституційну організацію системи соціальних послуг, відсутність практики співробітництва територіальних громад у сфері соціального захисту та соціального забезпечення.

Згідно з даними Міністерства соціальної політики України у 2016 р. проблемні питання децентралізації соціального захисту полягають

у припиненні надання соціальних послуг (обслуговування вдома) в окремих новоутворених громадах (Херсонська область); відсутності вирішення питання щодо способів співробітництва з надання соціальних послуг (Дніпропетровська, Житомирська, Кіровоградська області); порушенні законодавства з надання соціальних послуг, зокрема введення соціальних робітників до штату виконавчих комітетів об'єднаних територіальних громад (Житомирська, Запорізька області) [7].

Таким чином, слід звернути увагу на основні ризики у сфері соціального захисту, що виникли з початком бюджетної децентралізації в Україні:

1) не забезпечена відповідальність об'єднаних територіальних громад та органів виконавчої влади щодо надання соціальних послуг;

2) зберігається практика фінансування закладів, а не соціальних послуг;

3) надання меншого пріоритету сфері соціального захисту порівняно зі сферами освіти, медицини та культури;

4) відсутність превентивних механізмів щодо попередження основних ризиків у сфері соціального захисту та поглиблення проблем бідності населення.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Відсутність можливості подальшого зростання бюджетних витрат держави на соціальні цілі вказує на необхідність трансформації розподільчих відносин, зменшення обсягу неефективних видатків, зміни підходів до механізмів надання і фінансування видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Через те, що питання належного фінансування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення лежить як у площині достатнього обсягу фінансових ресурсів, спрямованих в галузь, так і в механізмах їх розподілу, першочерговими заходами в контексті реформування галузі є виявлення неефективних видатків місцевих бюджетів та спрямування вивільнених коштів для підвищення матеріального забезпечення осіб, що опинились в складних життєвих обставинах.

Налагодження процесу децентралізації соціального захисту в частині розмежування відповідальності органів місцевого самоврядування щодо надання соціальних послуг; адміністрування соціальних послуг на місцевому рівні; перехід від фінансування закладів до фінансування соціальних послуг з використанням механізму соціального замовлення є пріоритетними завданнями в контексті реформи місцевого самоврядування.

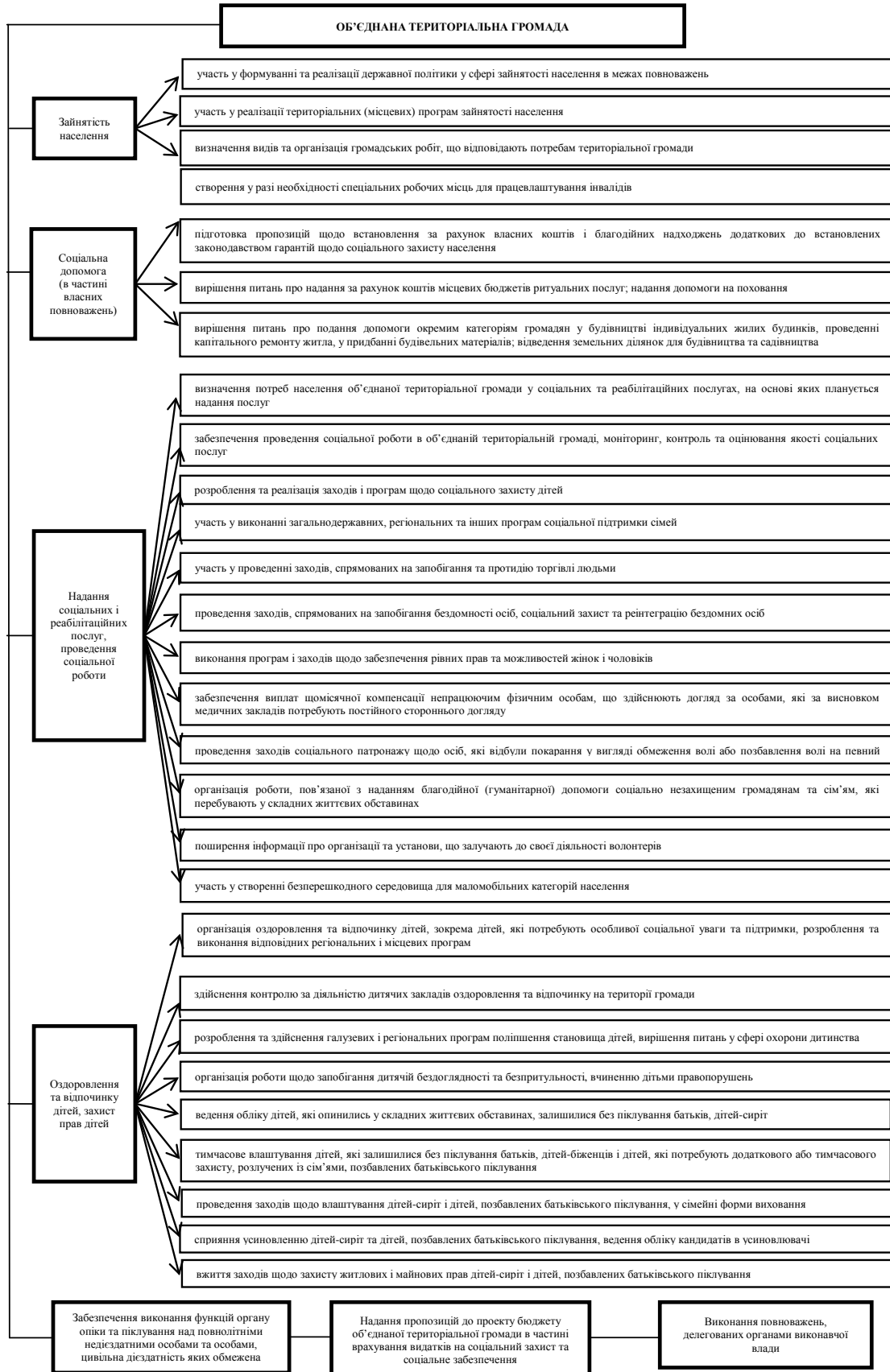


Рис. 2. Власні повноваження об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту та соціального забезпечення*

* упорядковано автором на основі [6]

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень / [К.В. Аврамченко, А.Л. Дешко, Я.А. Жаліло та ін.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ises.org.ua/uploads/pdf/Budget_for_RINT_.pdf.
2. Колосок А.М. Соціальне страхування в контексті становлення соціального діалогу / А.М. Колосок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://esnuir.eenu.edu.ua/bitstream/123456789/3472/3/socpartn.pdf>.
3. Соціальний захист населення України / відп. за вип. О.О. Кармазіна. – К.: Державна служба статистики України, 2016. – 124 с.
4. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: [монографія] / наук. ред. В.С. Кравців. – Львів: НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», 2016. – С. 70–76 (Сер. «Проблеми регіонального розвитку»).
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
6. Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення / Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=A6075226454D1D429DA36A1C663CF315.app1?art_id=186223&cat_id=186195.
7. Відбулося обговорення організації надання соціальних послуг в умовах децентралізації / Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=532C688F12090A443C34ABBD95094177.app1?art_id=187681&cat_id=34941.