

*А. А. Халецька,
к. н. держ. упр., доцент, докторант, АДУ при Президенті України*

ТЕНДЕНЦІЇ І ЧИННИКИ ПРИРОСТУ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ЕКОНОМІЧНОЇ БАЗИ УСТАНОВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню проблеми фінансування установ соціального захисту населення в умовах макроекономічної нестабільності в Україні. Розглянуто чинники розвитку економічної бази системи таких установ. Розроблені пропозиції сприятимуть більш ефективному управлінню комбінуванням вказаних чинників у розвитку економічної бази установ соціального захисту населення.

The article has been devoted to the investigation of the problem of financing of the institutions of social protection of population in the conditions of macroeconomic non-stability in Ukraine. The factors of development of economic efficiency of these institutions have been worked out. The given proposals challenge the effective management in combining the factors in development of economic efficiency of the institutions of social protection of population.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Зв'язок із науковими і практичними завданнями для успішного розвитку економічної бази установ соціального захисту населення роль держави полягає в підтримці конкурентного середовища, коли замість прямого фінансування установ соціального захисту населення держава надає кошти, необхідні для покриття витрат цих установ, конкретним споживачам соціальних послуг через спеціальні державні позики. При цьому споживачі соціальних послуг за рахунок цих позик фінансують ті установи соціального захисту населення, в яких їм надається найбільш якісне обслуговування, а установи з низьким рівнем обслуговування по законах конкуренції позбавляються споживачів своїх послуг, тобто коштів достатніх для свого функціонування. Це змусить їх або закритися, або підвищити якість соціальних послуг, що надаються.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Виділення невирішених питань роль державного регулювання в період подолання наслідків фінансово-економічної кризи полягає у визначенні ефективних пропорцій централізованого планування і ринку, державної і приватної власності. Зміна адміністративних основ на ринкову стихію неминує приводить до руйнування принципів соціальної захищеності населення, порушення балансу між ринковою економікою і соціальними гарантіями.

Даний висновок переконливо підтверджує існуюча світова практика. Зокрема, зарубіжний досвід свідчить про складну і неоднакову систему фінансово-економічної підтримки установам, аналогічним установ соціального захисту населення. Елементи державної участі і регулювання, з одного боку, і приватного підприємництва, з іншого боку, комбінуються в різноманітних варіантах. Спостерігається прагнення до досягнення поєднання економічної результативності та соціальних гарантій. Поширений метод, при якому регламентуючий характер розподілу прибутку в сферу діяльності установ, аналогічних установ соціального захисту населення, дозволяє державі одночасно звільнити їх від сплати податку на прибуток та ряду місцевих податків, надавати інші пільги. Із збільшенням масштабів вказаних установ спектр джерел їх фінансування розширюється останніми роками, особливо активно за рахунок доброчайності та доходів від власної комерційної діяльності.

Проте, необхідно відзначити, що, використовуючи зарубіжний досвід, і у зв'язку з великою соціальною значущістю установ соціального захисту населення, доцільно дотримувати розумного балансу між ринковою економікою і соціальними гарантіями населенню. Важливо уникнути крену в соціальному захисті населення у бік комерціалізації установ соціального захисту населення, що завдаватиме збитку в отриманні населенням соціальних послуг.

Проблеми фінансування установ соціального захисту населення на державному рівні детально досліджу-

валися сучасними українськими вченими. Водночас на регіональному та місцевому рівні питання приросту фінансових ресурсів економічної бази таких установ розкрито не на достатньому рівні.

Вирішення проблем фінансування установ соціального захисту населення в перехідній українській економіці сучасні дослідники цієї проблеми бачать за рахунок максимального можливого залучення позабюджетних джерел. Поповнення позабюджетних джерел пропонується проводити за рахунок страхування населення, зайнятого в приватному секторі, а також через збільшення розміру обов'язкових страхових внесків із заробітної плати працівників тих галузей економіки, які займають монопольне положення на ринку соціальних послуг.

Загальною метою є дослідження проблеми фінансування установ соціального захисту населення України в умовах макроекономічної нестабільності.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ. ОБГРУНТУВАННЯ ОТРИМАНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

По суті, будь-які дії держави в ринковій економіці реалізуються через використання фінансових інструментів (податки і суспільні витрати). Державні установи соціального захисту населення, що знаходяться у власності держави, економічно пов'язані з державою, перш за все, через бюджет. Тому в центрі уваги розвитку економічної бази установ соціального захисту населення знаходяться, в першу чергу, державні фінансові ресурси.

Наука про державні фінанси в Україні спочатку розвивалася більшою мірою як теорія податків і перерозподілу. У останні десятиліття загальноприйнятим став синтетичний погляд на ресурси, форми і результати діяльності держави крізь призму виробництва й обміну економічних благ.

Дія держави на розвиток державних і недержавних установ соціального захисту населення здійснюється за допомогою правового регулювання, кредитно-грошової політики, оподаткування і цільових програм.

Чинниками розвитку економічної бази системи установ соціального захисту населення є:

1. Демографічні ресурси, які визначають кількісний показник чисельності населення, що потребує послуг установ соціального захисту населення.

2. Праця, як цілеспрямована діяльність, внесок робочої сили (кадрів) у виробничу діяльність як у фізичному, так і в розумовому плані.

3. Капітал, внесок у виробничу діяльність, що здійснюється через інвестиції в основний капітал (будівлі, машини, інструменти) і в людський капітал (загальноосвітня і професійна підготовка).

Ефективне управління комбінуванням вказаних чинників є двигуном для розвитку економічної бази установ соціального захисту населення. Крім того, розвитку економічної бази сприяє залучення додаткових джерел фінансування цих установ. На думку автора, необхідно розширити додаткові джерела їх фінансування шляхом розподілу додаткових коштів через створення корпорацій установ соціального захисту населення на регіональному рівні, протегуючих установам соціального захисту населення даної території.

Ми вважаємо, що приросту основних джерел фінансування установ соціального захисту населення сприятиме використання територіально-природних ресурсів країни у вигляді національного дивіденду, тобто ренти, або доходу від власницьких прав держави на територіально-природні ресурси та їх використання. Після оп-

лати всіх чинників виробництва, рента складе чистий дохід суспільства, в якому всі його члени матимуть рівну частку цього доходу у формі національного дивіденду. Проблема використання ренти державою, а через неї й усіма членами суспільства, сьогодні є проблемою конституційного розвитку багатьох держав.

Вирішення проблеми національного дивіденду сприятиме зниженню рівня бідності населення України, зменшить частку населення, що потребує послуг установ соціального захисту населення, і, в результаті, призведе до зменшення державних витрат на розвиток економічної бази установ соціального захисту населення.

Одним із варіантів додаткових джерел формування економічної бази установ соціального захисту населення може бути утворення соціального фонду їх розвитку за рахунок визначення частки різних установ цього профілю діяльності в прибутковому податку, що стягується з працюючого населення, для того, щоб кожен працюючий напевно знав, яка частина його доходу витрачається на установи соціального захисту населення. Соціальний фонд розвитку установ соціального захисту населення може представляти фіксоване джерело їх коштів, і може бути використаним для непрямого фінансування цих установ у вигляді надання пільги або виплати компенсації за нереалізовану пільгу, передбачену законодавством. Проте, загальна сума прибуткового податку не покриває всіх фінансових потреб установ соціального захисту населення. Витрати державного бюджету на соціальний захист складають не більше третини коштів, що направляються на фінансування соціальної сфери. Тому разом з використанням прибуткового податку необхідне залучення і інших джерел — частини податку на додану вартість.

Розширення фінансових можливостей щодо утримання установ соціального захисту населення може також проводитися за рахунок використання частини тимчасово не задіяних коштів соціальних доходів у банках для отримання дивідендів, надання додаткових пільг юридичним і фізичним особам, фінансуючим такі установи, стимулювання нового будівництва і реконструкції установ соціального захисту населення за допомогою включення частини прибутку, що направляються на такі цілі, на рахунок податку на прибуток. Водночас доцільно підсилити непряму підтримку установ соціального захисту населення (надання приміщень, устаткування тощо). Можливим напрямом є також звільнення від податку на прибуток коштів, що отримуються від підприємницької діяльності установ соціального захисту населення, якщо вони реінвестуються відповідно до профілю конкретної установи.

Зростання додаткових джерел розвитку економічної бази установ соціального захисту населення за рахунок вкладень меценатів (покровителів соціальних служб), що має широке розповсюдження за кордоном також розширить фінансові можливості установ цього профілю діяльності. Держава може впливати на механізм розвитку вкладень меценатів шляхом зміни податкової, фіскальної політики, здійснюючи контроль діяльності меценатів на користь установ соціального захисту населення. Форми державного стимулювання вкладень меценатів є також різноманітними, а саме: введення пільг до податку на прибуток, тоді як величина добродійних внесків віднімається з доходу оподаткування, тощо. Переважну роль у фінансуванні установ соціального захисту населення повинна грати бюджетна система, за рахунок якої все населення повинне отримувати гарантований державний мінімум соціальних послуг. У грошовому виразі цей мінімум може бути встановлений на рівні мінімальних поточних витрат установ

соціального захисту населення, тобто гарантованого об'єму фінансування [1].

Фінансова нестабільність гарантованого об'єму утримання установ соціального захисту населення спричиняє за собою невчасні відрахування до державних позабюджетних фондів, і у результаті приводить до перевитрати бюджетних коштів у вигляді пені та штрафів. Необхідною вважається розробка процедури звільнення установ соціального захисту населення від перерахування страхових внесків до державних позабюджетних фондів, вирішивши це питання перед затвердженням асигнувань на дані установи.

При плануванні розподілу коштів на створення і розвиток установ соціального захисту населення необхідно враховувати наступні чинники:

1. Забезпечення комфортних умов і якості обслуговування населення, ліквідації невикористаних відмінностей у доступності послуг установ соціального захисту населення.

2. Вдосконалення розміщення мережі установ соціального захисту населення з урахуванням економічної доцільності (кількості послуг, що надаються).

3. Подальше вдосконалення мережі установ соціального захисту населення у великих містах, подолання депресивного стану установ соціального захисту населення в зонах з екстремальними природними й екологічними умовами, відродження таких установ у малих містах, прискорення створення сучасного обслуговування в установах соціального захисту населення в сільській місцевості.

4. Розвиток інфраструктури установ соціального захисту населення, що сприятиме вирішенню соціально-економічних задач у нових ринкових умовах (транспорт, пошта, дороги, каналізація тощо).

Вказані чинники частково враховуються в заходах цільових державних програм.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК

Розвиток економічної бази установ соціального захисту населення повинен проводитися у взаємозв'язку, взаємодії та взаємозалежності з іншими економічними інститутами за допомогою застосування економіко-математичних моделей і взаємопов'язування цілей між інституційними балансами, які можуть зараз реалізуватися завдяки розвитку комп'ютерних комунікацій [2]. Водночас, економіко-математичні моделі та узгодження цілей учасників системи установ соціального захисту населення дадуть практичний результат тільки у тому випадку, коли показники та цілі носитимуть не декларативний характер, а реально відображатимуть взаємозв'язок, взаємодію і взаємозалежність між зацікавленими учасниками соціальної сфери в допомогу їх установам.

Необхідно здійснювати економічне планування на основі динамічного спостереження за показниками, що визначають витрати на виробництво і випуск реабілітаційної продукції щодо установ соціального захисту населення. Крім того, для розвитку економічної бази таких установ потрібно ухвалювати економічні управлінські рішення, при яких ресурси необхідного складу, кількості та якості отримуються та використовуються з мінімально можливими витратами. Економічність означає відсутність марнотратства, тобто залучення до діяльності установ соціального захисту населення додаткових ресурсів, створення зайвих запасів, оплат компонентів витрат по цінах, що перевищують мінімальні. Економічність, продуктивність і результативність зв'язані між собою, оскільки вони виражають лише різні аспекти ефективності витрат. Економічніші рішення забезпе-

чують найвищу продуктивність, а вона у свою чергу приводить до належної результативності.

Концентрація фінансових коштів від багаторівневих і багатоканальних джерел фінансування є необхідною, але недостатньою умовою для розвитку економічної бази установ соціального захисту населення.

Все більшого значення набуває тенденція розвитку економічної бази установ соціального захисту населення як процесу державного регулювання управління розподілом фінансових ресурсів, пов'язаних із необхідністю ділити обмежені ресурси між альтернативними варіантами їх результативного використання.

Для цього необхідно проаналізувати фактичні витрати установ соціального захисту населення, визначити необхідність існування мережі установ соціального захисту населення, сформулювати консолідований бюджет соціального захисту населення і розподілити його між державною владою, виконавчою владою, місцевим самоврядуванням і особами з обмеженням життєдіяльності.

Реалізація представлених пропозицій може бути ускладнена з причини макроекономічної нестабільності української економіки в результаті фінансово-економічної кризи.

Тому, на першому етапі зміни моделі приросту фінансових ресурсів економічної бази установ соціального захисту населення пропонується виконання наступних конкретних завдань їх розвитку:

1) аналіз питомої ваги різноманітних структур установ соціального захисту населення, що функціонують у конкретній системі установ: від державних до приватних, виявлення співвідношення ролі органів влади різного рівня (від національного до місцевого);

2) виявлення особливостей попиту і пропозиції на стратегічні цільові програми для установ соціального захисту населення;

3) прозоре і чітке розкриття ролі бюджетних коштів, призначених для фінансування стратегічних цільових програм різного рівня;

4) визначення ефективного функціонування установ соціального захисту населення по кількісних параметрах збільшення показників соціальних індикаторів людського капіталу (інтелектуальний розвиток особи, тривалість життя, рівень освіти, реальний душевий дохід, створення культу здорового способу життя, гідний рівень життя людини тощо);

5) визначення чинників, які сприяють скороченню рівня бідності населення (підвищення рівня заробітної плати, соціального забезпечення; диференційований рівень споживчих цін; зниження тарифів на послуги тощо);

6) для ефективного використання фінансових ресурсів розробити методіку розподілу фінансових ресурсів між установами соціального захисту населення відповідно до структури попиту і пропозиції наданих соціальних послуг.

Література:

1. Василенко В.О., Ткаченко Т.І. Стратегічне управління: навч. посібн. для вищих навч. закладів. — К.: УУЛ, 2003. — 395 с.

2. Малиновський В. Оптимізація соціальних функцій державного управління в умовах становлення громадянського суспільства // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю: В 3 т. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — Т. 1. — С. 66—67.

Стаття надійшла до редакції 07.09.2009 р.