

УДК 336. 563

В. А. Гром – доцент кафедри державних фінансів
Волинського національного університету
імені Лесі Українки;
А. В. Кулай – аспірант Національного університету
водного господарства та природокористування

Шляхи вирішення проблем фінансового забезпечення соціальних виплат в Україні

*Роботу виконано на кафедрі державних фінансів
ВНУ ім. Лесі Українки*

У статті висвітлено особливості чинного фінансового механізму соціальних виплат, проаналізовано проблеми їх організації та запропоновано шляхи можливого вирішення.

Ключові слова: соціальні виплати, пільги, субсидії, фінансовий механізм.

Гром В. А., Кулай А. В. Пути решения проблем финансового обеспечения социальных выплат в Украине. В статье отражены особенности действующего финансового механизма социальных выплат, проанализированы проблемы их организации и предложены пути возможного решения.

Ключевые слова: социальные выплаты, льготы, субсидии, финансовый механизм.

Grom V. A., Kulay A. V. The Problems of the Financial Ensuring of the Social Payments in Ukraine and the Ways of Their Resolving. In this article are elucidated the peculiarities of the acting financial mechanism of the social payments, are analyzed the problems of their organization and are offered the ways of their possible resolving.

Key words: social payment, privilege, subsidy, financial mechanism.

Період становлення України як суверенної держави характерний прийняттям Верховною Радою України цілої низки законодавчих актів для встановлення різних соціальних пільг значної кількості населення. Введення соціальних пільг і надання статусу пільговиків, незважаючи на величезні борги держави з виплат заробітної плати, оплати за спожиті енергоносії та інші виплати, проходило, як правило, під політичними гаслами всезростаючого поліпшення матеріального стану громадян України, причому без наявності відповідного фінансового ресурсу в державному бюджеті, що, у свою чергу, створювало передумови росту боргів із соціальних виплат.

У зв'язку із відсутністю в державі реального фінансового ресурсу для погашення боргів урядами України в 1995–2000 роках запроваджуються різнопланові безготівкові схеми фінансування чинних соціальних виплат, призупиняється дія окремих законодавчих актів. Значна частина запроваджених на той час механізмів залишилась діяти на сьогоднішній день, що є однією з причин повільної реорганізації галузі соціального захисту населення загалом.

Аналіз проблеми удосконалення організації соціального забезпечення широко висвітлено в наукових працях провідних таких учених, як О. І. Амоша, М. І. Єфименко, І. Я. Чугунов, Ю. О. Лупенко, О. І. Барановський, Д. В. Полозенко, О. І. Демків, О. Д. Василик та ін.

До розробки шляхів удосконалення системи соціального обслуговування населення долучаються інституції Європейського Союзу, зокрема Програма технічної допомоги Європейського Союзу ТАСІС в Україні “Посилення регіональних соціальних служб”, реалізована у 2005–2007 роках Британською Радою, та ін.

Цілі статті полягають у тому, щоб дослідити недоліки існуючої системи організації соціальних виплат, її фінансового механізму реалізації та запропонувати можливі варіанти їх вирішення.

Право громадян на соціальний захист передбачено статтею 46 Конституції України, яке гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення [1, 25]. Відповідно до основних засад Конституції України в державі в 1993 році приймається Концепція соціального забезпечення України, а в 1997 році – Основні напрямки соціальної політики на 1997–2000 роки.

Із метою підвищення якості життя громадян держава здійснює реформування системи соціального захисту населення, зокрема реформування правових гарантій громадян, що мають статус ветеранів війни, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, системи надання громадянам соціальних послуг та ін.

Слід відзначити, що реформування соціального захисту населення в Україні проходить, як правило, шляхом щорічного внесення змін до чинних законодавчих актів України. До Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, прийнятого Верховною Радою України в 1993 році, зміни внесені 21 раз [8, 1], до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, прийнятого в 1991 році, – 34 рази [9, 1], до Постанови Кабінету Міністрів України “Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива”, прийнятої в 1995 році, – 19 разів [3, 1].

Внесення такої кількості змін до чинних законодавчих актів свідчить, що в Україні відсутня довготермінова концептуальна програма реформування системи соціального захисту, а зміни і доповнення вносяться під певну політичну ситуацію з метою збалансування фінансового ресурсу Державного бюджету України, оскільки видатки на цю мету займають значну питому вагу до 10,4 відсотка загальних видатків державного бюджету на 2008 рік. Допомога сім’ям із дітьми, малозабезпеченим сім’ям та інвалідам дитинства і дітям-інвалідам у загальнодержавних видатках із соціального захисту складає 66,8 відсотка [2, 92–117].

Достатньо великими порівняно із Державним бюджетом України є видатки на соціальний захист населення на регіональному рівні.

У структурі видатків загального фонду зведеного бюджету Волинської області асигнування на соціальний захист передбачені в сумі 66,7 млн грн, що становить 4,1 відсотка всіх видатків. За обсягом, на перший погляд, зазначені витрати бюджету є незначними, і їх можна прирівняти до видатків на державне управління та культуру і мистецтво.

Порівняно невисокий рівень соціальних видатків пояснюється тим, що за рахунок доходів, які враховуються в міжбюджетних трансфертах, визначені асигнування, котрі передбачені на фінансування установ галузі стаціонарного типу: геріатричні будинки-інтернати, будинки-інтернати для інвалідів як дорослих, так і дітей та ін. Насправді видатки регіональних бюджетів є значно вищими, оскільки частина делегованих державних повноважень із питань надання пільг окремим категоріям громадян, виплат допомог сім’ям із дітьми та малозабезпеченим сім’ям, субсидій на оплату житлово-комунальних послуг та інші фінансуються із відповідних місцевих бюджетів за рахунок цільових субсидій із Державного бюджету України (див. табл. 1).

Як видно із наведених вище даних, загальні видатки на соціальний захист населення Волинської області у видатках місцевих бюджетів складають 27 відсотків, що в 2,7 раза більше видатків на цю галузь у державному бюджеті.

Таблиця 1

Структура загальних видатків зведеного бюджету Волинської області на 2008 рік

Показник	Сума, млн грн	Питома вага, %
Усього видатків	2304	100,0
У тому числі:		
– соціальний захист	620,7	27,0
Із них:		
– утримання установ соціального захисту та інші програми	66,7	10,7*
– виплата допомоги сім’ям з дітьми, малозабезпеченим сім’ям та інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам	425,9	68,6*
– відшкодування пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водо-	81,9	13,2*

постачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот		
– надання пільг і житлових субсидій населенню на придбання твердого палива і скрапленого газу	21,6	3,5*
– надання пільг із послуг зв'язку, інших, передбачених чинним законодавством, пільг та компенсацію за пільговий проїзд	24,6	4,0*

* Питома вага визначена до суми видатків на соціальний захист.

На виплату допомоги сім'ям із дітьми, малозабезпеченим сім'ям та інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам, які проводяться відповідно до законів України “Про державну допомогу сім'ям з дітьми”, “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям”, “Про державну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо призначення тимчасової державної допомоги дітям”, у 2008 році передбачено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам Волинської області в сумі 425 945,8 тис. грн, що на 109 704,1 тис. грн більше нарахувань за 2007 рік [10, 8–12]. Збільшення асигнувань пов'язане зі значним підвищенням розміру одноразової допомоги, яка при народженні першої дитини виплачується у розмірі 12 240 грн, другої – 25 000 грн, третьої і наступної – 50 000 грн, та ростом народжуваності [2, 51]. Питома вага зазначеної допомоги становить 43 відсотка загального обсягу субвенції.

У зв'язку зі зростанням протягом року прожиткового мінімуму для працездатних осіб від 633 грн до 669 грн, для дітей віком до 6 років – від 526 грн до 557 грн, дітей віком від 6 до 18 років – від 663 грн до 701 грн; збільшується розмір допомог при вагітності й пологах; на дітей одиницею матерям; з догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; на дітей, які перебувають під опікою; інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам; тимчасової державної допомоги [2, 27]. Обсяг витрат на виплату державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям визначено з урахуванням підвищення та диференціації рівня забезпечення прожиткового мінімуму для різних категорій населення. Так, для кожної дитини рівень забезпечення прожиткового мінімуму при визначенні розміру зазначеної допомоги додатково підвищуватиметься на 10 %, або на 18,75 грн; для дітей, які утримуються самотніми матерями або батьками-інвалідами I або II групи, це підвищення складатиме 20 %, або 37,5 грн.

У зв'язку із значним збільшенням розмірів допомоги сім'ям із дітьми в останні роки спостерігається зменшення контингенту одержувачів пільг з оплати житлово-комунальних послуг. У 2007 році кількість одержувачів цих пільг у Волинській області скоротилась на 19,1 тис. одержувачів, або на 13,3 відсотка. Разом із тим, загальна сума видатків на компенсацію пільг і субсидій щорічно збільшується через ріст вартості енергоносіїв і житлово-комунальних послуг. У 2008 році зазначені видатки зростуть на 22,6 відсотка і їх питома вага в загальних асигнуваннях на соціальний захист залишається значною – 13,2 відсотка.

Із загальної суми видатків на соціальний захист населення Волинської області на 2008 рік 108,1 млн гривень, або 17,4 відсотка, це видатки, за якими не забезпечується адресність їх надання. Тільки в 2007 році із суми наданих субсидій і пільг на оплату енергоносіїв і житлово-комунальних послуг 69,8 млн грн грошовими коштами перераховано тільки 3,5 млн грн, а 66,2 млн грн, або 94,8 відсотка, розрахунки проведені за механізмом клірингу.

Зазначені виплати через відсутність адресності грошових розрахунків і наявності в розрахунках елементів залікових схем є малоефективними.

Незважаючи на досить високі темпи приросту асигнувань, важко однозначно визначитися: чи відбувається реальне покращення ситуації в галузях соціальної сфери і чи стали соціальні послуги якіснішими та доступнішими для населення завдяки збільшенню бюджетного фінансування.

Отже, фактичне забезпечення соціальної спрямованості бюджетної політики потребує, по-перше, визначення пріоритетних напрямків бюджетного фінансування соціальної сфери, а по-друге, забезпечення адекватної оцінки впливу структури і обсягів соціальних видатків бюджетів на показники рівня якості життя населення [5, 140].

Ситуація, що склалася в соціальній сфері, не дозволяє відкладати її реформування на пізніші терміни. З огляду на це виникла необхідність переосмислити орієнтири формування соціально-еко-

номічної політики. Вона має спрямовуватися на органічне поєднання політики фінансової стабілізації та економічного зростання з активною соціальною політикою [6, 4].

Основними недоліками існуючої системи соціальних виплат громадян як складової системи соціального захисту є те, що в значній їх частині не досягається мета здійснення таких державних виплат – зменшення безробіття, під категорію малозабезпечених часто потрапляють громадяни із середнім рівнем забезпеченості або навіть достатньо багаті громадяни. Існуюча система є недостатньо адресною і громіздкою в документальному оформленні.

Важливим недоліком є й те, що переважна більшість соціальних виплат і пільг фінансується із Державного бюджету України, а тому органи місцевого самоврядування в цьому процесі не беруть участі, тим більше не несуть ніякої відповідальності за наслідки таких виплат.

Доцільним було б у державі запровадити дворівневу систему соціальних виплат:

I-й – рівень – державні виплати певним категоріям громадян, що мають заслуги перед Батьківщиною або на яких поширено особливий статус: учасники бойових дій, учасники війни, діти війни, особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та ін.

II-й рівень – виплати громадянам, доходи яких не забезпечуються на рівні прожиткового мінімуму.

Виплати першого рівня (державні виплати) проводити із державного бюджету виключно у грошовій формі й, при цьому забезпечувати сумарну вартість пільг належних цій категорії громадян відповідно до їх статусу. Зазначене дало б можливість відмінити цим категоріям громадян знижки на користування житлом та на житлово-комунальні послуги, проїзд у транспорті, санаторно-курортне лікування, пільговий відпуск ліків та ін. Виплата зазначених пільг у грошовій формі встановила б соціальну справедливість між різними категоріями пільговиків, зокрема між тими, що проживають у міських місцевостях і мають можливість користуватися пільгами в повному обсязі, і тими, що проживають у сільській місцевості, де в переважній більшості одержують пільги на електричну енергію та тверде паливо, і в окремій частині населених пунктів на природний газ, що в сумі в декілька разів менше обсягу пільг у міських місцевостях.

Упровадження таких виплат спонукало б громадян до економного використання енергоресурсів із метою вивільнення частини виплат для використання пільговиками на інші цілі. Аналіз даних Волинського облenerго по відпуску електричної енергії пільговим категоріям громадян області показує, що пільговики в 3 місцевості використовують належний ліміт кіловат годин на 70–75 відсотків, і навпаки, у незначній кількості пільговиків встановлений ліміт щомісячно використовується в повному розмірі.

При запровадженні такої форми грошових виплат відпала б необхідність утримання спеціальних підрозділів для ведення обліку пільгових категорій у надавачах житлово-комунальних послуг. Чинна система надання пільг і субсидій змушує обліковувати кожного пільговика в 5–7 установах і підприємствах, що надають ці послуги.

Надзвичайно громіздкий і не зовсім прозорий є механізм оплати пільг і субсидій шляхом так званих одноденних розрахунків через установи Державного казначейства України (за кліринговим механізмом) [3, 2–8; 4, 2–7].

Другий рівень соціальних виплат ефективно буде передати на рівень органів місцевого самоврядування, законодавчо визначивши ці виплати як видатки, що враховуються у визначенні міжбюджетних трансфертів. Можливий варіант на ці видатки спрямовувати закріплені доходи і дотації із державного бюджету або у вигляді інших трансфертів без закриття їх у випадку недовикористання за підсумками року. Такі виплати доцільно планувати за нормативами із розрахунку на одного жителя диференційовано з урахуванням регіональних особливостей.

Такий підхід докорінно змінить відповідальність органів місцевого самоврядування за соціально-економічний стан територій і дасть можливість диференційовано підійти до кожного громадянина при визначенні права на отримання допомоги як малозабезпеченій категорії, а також можливість надати допомогу у грошовій формі або у вигляді необхідних громадянину послуг: завезення палива, обробіток присадибної ділянки, надання допомоги на лікування, харчування самотніх громадян, матеріальна допомога дітям у неблагополучних сім'ях та ін.

Зазначені виплати буде можливість надати громадянам у поєднанні із законами України “Про соціальні послуги” та “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”, які визначають такі основні принципи надання послуг, як:

- адресність та індивідуальність підходу;
- доступність та відкритість;
- право вибору отримання чи відмови від надання послуг;
- комплексність;
- соціальна справедливість;
- максимальна ефективність використання бюджетних та позабюджетних коштів суб’єктами, що надають соціальні послуги.

На сучасному етапі удосконалення системи фінансування соціальних виплат є цілий ряд невирішених проблем, пов’язаних із наявністю фінансових можливостей бюджетів місцевого самоврядування. Через відсутність коштів надання соціальних послуг у ряді населених пунктів не проводиться, а якщо і проводиться, то за рахунок коштів громадян і у зовсім незначних сумах із місцевих бюджетів. Разом з тим, отримання на ці виплати міжбюджетного трансферту або врахування цієї категорії видатків при визначенні обсягу закріплених доходів місцевих бюджетів дасть можливість значно ефективніше використовувати бюджетні кошти.

Із питань організації надання соціальних послуг населенню підготовлено цілий ряд конкретних пропозицій Міністерству праці та соціальної політики України Програмою технічної допомоги Європейського Союзу ТАСІС в Україні “Посилення регіональних соціальних служб”.

Основною метою Програми було вивчити існуючу практику надання послуг в Україні і розробити інноваційні підходи для їх становлення як системи соціальних служб, правове забезпечення соціальних гарантій та громадське суспільство, частиною якого є цей вид практичної діяльності [7, 13]. Партнерами проекту були Міністерство праці та соціальної політики України і головні управління праці та соціального захисту населення Рівненської і Волинської обласних державних адміністрацій. У рамках проекту на підставі аналізу особливостей організації соціального захисту в Україні й на виконання законів України “Про соціальні послуги” та “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” з урахуванням Державного класифікатора соціальних стандартів та нормативів, затверджених Міністерством праці та соціальної політики України 17 червня 2002 року, розроблені проекти Державних стандартів якості соціальних послуг в Україні.

Стандарти якості соціальних послуг апробовані в системі соціального захисту Луцького району Волинської області, де показали, що максимальну ефективність від їх запровадження можна буде отримати, якщо враховувати їх при реорганізації системи соціальних виплат та удосконалення їх фінансування.

Висновки. Для недопущення негативного впливу соціальних виплат на соціально-політичну ситуацію в Україні та забезпечення ефективності використання значних бюджетних асигнувань на проведення заходів соціального захисту і соціального забезпечення населення необхідним є розробка і здійснення комплексної реорганізації системи соціального захисту населення з одночасною зміною механізму формування бюджетних запитів і фінансування цієї важливої галузі бюджетної сфери, для чого доцільно:

1.1. Запровадити дворівневу систему соціальних пільг та виплат окремим категоріям громадян. Фінансування першого рівня пільг і соціальних виплат проводити за рахунок коштів Державного бюджету України, адресно і виключно у грошовій формі. Фінансування другого рівня соціальних виплат передати на місцеві бюджети, врахувавши ці видатки в міжбюджетних трансфертах або визначити для цих виплат інші цільові субвенції.

1.2. Надати право органам місцевого самоврядування самим визначати, відповідно до чинного законодавства, перелік осіб, яким будуть надаватися соціальні виплати, мету і форму їх здійснення.

Отже запропоноване спрощення системи надання пільг і проведення соціальних виплат дасть можливість значно скоротити витрати на їх нарахування і облік, а також підвищить рівень зацікавленості громадян в економному витрачанні енергоресурсів, з яких надаються пільги і субсидії.

Література

1. Конституція України – офіційне видання.– 2006.– 123 с.
2. Закон України “Про Державний бюджет України на 2008 рік” // zakon.rada.gov.ua
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 р. № 848 “Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива” // zakon.rada.gov.ua
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 р. № 1156 “Про повний розмір виплат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива у разі надання житлової субсидії” // zakon.rada.gov.ua
5. Макарова О. В. Методичні підходи до оцінки соціальної спрямованості бюджетної політики // Наук.-дослід. фінанс. ін-т, 2004.– 267 с.
6. Романюк М. Д. Соціальна політика та її вплив на міграційний рух населення України. Вид.-дизайнер. відд. центру інформац. технологій Прикарпат. нац. ун-ту ім. В. Стефаника, 2006.– 303 с.
7. Семегіна Т. В., Міщенко К. С., Кіга Т. Г., Косянчук С. А., Курбан О. В., Ромезовська С. С., Філь С. С. Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи.– ВК “Зірка”, 2007.– 50 с.
8. Закон України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” // zakon.rada.gov.ua
9. Закон України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” // zakon.rada.gov.ua
10. Розрахунки до обласного бюджету Волинської області на 2008 рік // www.finadm.gov.ua

Статтю подано до редколегії
06.10.2008 р.