

## ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПРОЦЕСУ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В УМОВАХ ПІДВИЩЕННЯ САМОСТІЙНОСТІ РЕГІОНІВ

*Наводиться порівняльна характеристика окремих рис систем соціального забезпечення України і деяких іноземних держав; визначено переваги і недоліки в регулюванні вітчизняної системи соціального забезпечення 90-х років і проаналізовано особливості фінансування соціальної сфери у сучасних умовах децентралізації управління.*

*Pointed comparative description separate rice of the systems of of public welfare of Ukraini and some foreign powers; certainly advantages and failings in adjusting of the domestic system of public welfare of 90th years and the features of financing of social sphere of at are analysed modern terms of decentralization of management.*

Соціальне забезпечення в перехідних умовах України формувалося досить складно. Воно базувалося на засадах повної зайнятості, доступності служби охорони здоров'я, послуг у сфері освіти і культури, які надавалися безплатно або за номінальними цінами, а також розвиненої соціальної інфраструктури підприємств. У перші роки незалежності Верховна Рада через відсутність належного досвіду самостійної законотворчої роботи прийняла цілу низку законів, які були неузгодженими між собою і не враховували реалій економіки. Законодавчі й нормативно-правові акти, прийняті протягом 1991–1993 років, із соціальної точки зору в багатьох випадках були навіть гуманнішими за закони радянських часів. Ідеться, зокрема, про Закон України "Про пенсійне забезпечення" (1991), "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" (1993), "Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" (1991), "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні" (1993), про законодавче встановлення пільг за професійною ознакою працівникам окремих сфер (суддям, прокурорам, військовослужбовцям, народним депутатам тощо) та ін. Проте забезпечення їхнього виконання за умови поглиблення економічної кризи ставало дедалі проблематичнішим.

Було докорінно змінено або й зовсім скасовано принципи соціального захисту соціалістичної доби. Натомість характерними рисами системи соціального забезпечення перехідного періоду стали:

- ✓ зрівнялівка у пенсійному забезпеченні та його низький рівень;
- ✓ стрімке підвищення вартості й погіршення якості житлово-комунальних послуг, послуг закладів освіти, охорони здоров'я, культури тощо;
- ✓ невинуватна розгалуженість системи державної соціальної допомоги (сьогодні в Україні існує 16 її різновидів);
- ✓ у переважній більшості випадків – відсутність принципу адресності при призначенні соціальної допомоги, тобто вона призначається без урахування доходу;
- ✓ неефективність управління коштами Фонду соціального страхування, Пенсійного фонду, Державного фонду сприяння зайнятості населення тощо.

Установи соціальної сфери, які перебувають на бюджетному фінансуванні, надають свої послуги суспільству (населенню) безплатно. Встановлюючи порядок безплатного, а точніше, в міру виникнення необхідності, надання послуг, держава змушена взяти на себе витрати цих установ і фінансування їх із державного й місцевих бюджетів [2].

Складання єдиного кошторису надходжень і видатків базується на двох основних параметрах, коли майбутній обсяг роботи відбивається у чисельності обслуговуючих і затверджених нормативів (штатний розпис, ставки й оклади, норми на харчування й т. ін.).

Такий порядок складання єдиного кошторису відображає деталізацію видатків. До останнього часу існу-

вало багато нормативних документів, за якими ретельно визначалися видатки за окремими статтями кошторису в цілому. З одного боку, такий порядок регулювання бюджетних коштів визначав відносно точну потребу бюджетних установ у фінансових ресурсах. Із другого, як переконує досвід, надмірна регламентація певною мірою заважає плануванню ресурсів, робить його варіантним, стримує стимули ефективного використання трудових, матеріальних та інших ресурсів і, врешті, стримує розвиток відповідних галузей соціальної сфери. Головним показником цього є різке погіршення якості послуг соціальної сфери (охорона здоров'я, освіта, культура і т. ін.), які вона надає населенню.

Безсумнівно, практика жорсткої централізації потребує докорінних змін. Насамперед необхідно відмовитися від жорсткої деталізації господарського процесу. В нинішніх умовах завдання підвищення соціальної й економічної ефективності функціонування бюджетних установ може бути вирішене за рахунок розширення їхньої самостійності, пошуку шляхів і механізму матеріальної зацікавленості у використанні матеріальних, трудових і фінансових ресурсів. Одним із таких шляхів має стати перехід до планування фінансового забезпечення на підставі довгострокових стабільних нормативів [3].

Головна особливість такого підходу до визначення фінансових ресурсів бюджетних установ – відмова від деталізації й використання укрупнених нормативів. Цей норматив фінансових ресурсів, по-перше, дасть змогу суттєво розширити права керівників трудових колективів у їхньому конкретному використанні, щоб уникнути нераціональних витрат; по-друге, об'єднає фінансові ресурси з кінцевим результатом діяльності бюджетних установ.

Перехід до планування фінансових ресурсів бюджетних установ на основі використання довгострокових стабільних нормативів обґрунтовується тим, що відкриває можливість забезпечити збалансованість розвитку соціальної сфери. Укрупнений норматив дає змогу вже на попередніх етапах складання бюджету і програми соціально-економічного розвитку визначити місце соціальної сфери. Укрупнене визначення потреби у фінансових ресурсах усуває необхідність надмірної трудомісткості, різко скорочує потребу в детальних розрахунках і оцінках інформації.

Застосування укрупнених нормативів використання фінансових ресурсів є одним з інструментів соціального упорядкування структури видатків державного бюджету. У новій методології планування фінансових ресурсів бюджетних установ однією з ключових проблем є визначення періоду тривалості дії нормативу. Загалом наявні індивідуальні, натуральні й грошові нормативи зберігаються без обмежень у часі від одного перегляду до іншого. Загальна сума видатків при цьому може змінюватися під впливом різноманітних чинників, зокрема під впливом кон'юнктури, що складається в процесі наповнення бюджету.

Централізованих ресурсів недостатньо для виконання конституційних гарантій соціального забезпечен-

населення. У разі, коли можливості додаткового зростання надходжень до бюджету вичерпані, нестача їх свідчить або про порушення у використанні бюджетних коштів, або про незбалансованість виробничої і соціальної програм розвитку економіки. Залучення нецентралізованих коштів фінансування соціальної сфери за будь-яких умов свідчить про невідповідність і розбалансованість потреб і ресурсів.

Виходом із цієї скрутної ситуації може бути або коригування конституційних соціальних гарантій, або виділення асигнувань нижче від необхідного рівня. За таких обставин бюджетними коштами відшкодовується лише частка необхідних видатків, так званий гарантований мінімум видатків бюджету. Частина коштів, яких бракує, наповнюється за рахунок залучених джерел фінансування.

Проблема ефективності бюджетних видатків є однією з найскладніших серед тих, які щороку доводиться розв'язувати. Усі країни прагнуть стимулювати економічність, ефективність і дієвість своїх соціальних програм. У деяких країнах загальною практикою є просте скорочення бюджету кожного року, що має свідчити про очікувані поліпшення. Інші країни покладаються на різноманітні механізми перевірок (незалежні групи експертів, перевірки, здійснювані за безпосередньої участі приватного сектору, оцінки результативності, виконані запрошеними зовнішніми бухгалтерами-аудиторами для гарантування того, що оцінку зроблено і вибрано шляхи підвищення ефективності або скасування чи перероблення неефективних або ж неперіоритетних програм.

Тенденційно, що багато країн докладають певних зусиль для досягнення менш централізованого управління бюджетними видатками шляхом поліпшення навичок управління і прищеплювання окремим працівникам уміння чітко формулювати цілі й завдання. Одним із провідних напрямів є розроблення належних критеріїв якості роботи, а також ефективних систем обліку й звітування для контролю за видатками і їхньою економічністю.

Проблема пошуку джерела коштів залишається актуальною і розв'язується по-різному. Скажімо, США спираються на приватну ініціативу, залучаючи до соціального страхування і фінансування соціальних програм кошти самих страхувальників. Швеція, навпаки, широко залучає кошти підприємців і застосовує бюджетний перерозподіл. Спільною у цих системах є наявність цілісної бази законів і засобів державного регулювання, які забезпечують населенню необхідний ступінь соціальної захищеності. Участь підприємців у фінансуванні соціальних виплат забезпечується розгалуженою законодавчою системою, яка, крім прямих вимог до виплати, передбачає пільги в оподаткуванні, амортизації, першочергову видачу держзамовлень тощо [4].

Рівень укрупненого нормативу залежить і визначається розміром, структурою та якістю наданих послуг. Тому спершу необхідно визначити рівень нормативу залежно від фактичного стану зазначених параметрів і їхні зміни в майбутньому. Це означає, що для встановлення рівня нормативів необхідно визначити перелік і структуру надаваних послуг. Далі необхідно ув'язати натуральні нормативи із запропонованим обсягом надання послуг. Як підсумок, відбувається грошова оцінка потреби в ресурсах, яка виражається в натуральному вимірі.

Однак слід зауважити, що більшість бюджетних установ соціальної сфери нині не в змозі забезпечити послуг на рівні сучасних вимог. З огляду на дію довгострокових стабільних нормативів це означає, що підхід до їхнього розроблення може бути двояким. З одного боку, потрібні нормативи, які б задовольнили сучасні вимоги, тобто забезпечували функціонування діяльності бюджетних установ на рівні, досягнутому в минулому.

З другого – існує гостра необхідність розроблення нормативів, які б забезпечили задоволення потреб у послугах із науково обґрунтованих, раціональних норм.

До функцій соціального забезпечення, як правило, зараховують державні програми пенсійного забезпечення, допомогу безробітним та інші програми підтримки доходів населення на належному рівні, а також види допомоги по лінії державного соціального забезпечення. Програми соціального забезпечення нерідко набувають форм виплат визначеному законом колу фізичних і юридичних осіб і можуть характеризуватися як такі, що зумовлені попитом. Хоча параметри програми і можуть змінюватися після того, як їх окреслено, загальні обсяги витрат на соціальне забезпечення визначаються попитом. Загалом же контроль за всіма видатками у цій сфері може здійснюватися тільки через внесення змін до відповідних законів або постанов.

Внески у фонди соціального забезпечення, оплачені найманими працівниками, належать до податків на доходи фізичних осіб. Внески підприємств на соціальне страхування входять до групи непрямих податків, бо вони за своєю суттю є податками на трудові ресурси, тому їх зараховують до витрат виробництва і вносять у ціну продукції. Часто критикується той факт, що внески роботодавців у Фонд соціального забезпечення сприяють надмірному зростанню ціни робочої сили і викривляють співвідношення затрат на різні чинники виробництва.

Останнім часом у західній економічній літературі широко обговорюється питання про зміну фінансування системи соціального страхування. Пропонується, зокрема, замість податку, який сплачує підприємець, запровадити додатковий податок на додану вартість (або ж збільшити ставки реального податку на додану вартість) або ж, зрештою, збільшити ставки особистого прибуткового податку.

Потреба у розгалуженій системі соціального захисту перевищує здатність наявних економічних моделей до повного забезпечення цієї потреби. Тому серед головних проблем розвинених країн – пошук ефективних джерел коштів на соціальний захист.

Доведено, що джерелами прямого й непрямих фінансування соціальної сфери є:

- ✓ безпосередні бюджетні видатки;
- ✓ "податкові видатки" у вигляді пільг, відшкодувань, відстрочок;
- ✓ особисті кошти й зобов'язання громадян;
- ✓ страхові внески до державних і недержавних страхових фондів;
- ✓ усупільнення коштів підприємств у вигляді їхнього зобов'язання щодо виконання соціальних функцій;
- ✓ громадські ініціативи – різного роду фонди та збори;
- ✓ кредити тощо.

Крім того, досить ефективним джерелом фінансування соціальної сфери виявляється підтримка і всебічна мотивація розвитку малих підприємств соціального спрямування на базі надання державного майна і використання державної інфраструктури. За даними 2007 року структура малих підприємств соціальної сфери була такою, як показано на рис. 1.

Головні заходи із розвитку страхового соціального забезпечення треба здійснювати лише на базі встановлення стійкого економічного зростання, яке спирається переважно на внутрішні чинники економічного розвитку і супроводжується стабільним поліпшенням фінансового стану громадян, підприємств і держави.

Основним напрямом здійснення державної політики зайнятості є сприяння оптимізації рівня і структури зайнятості населення шляхом удосконалення макроеконо-

мічного регулювання цих процесів. Особливого значення набувають інституційні перетворення, розвиток недержавних форм власності. Держава має і надалі стимулювати особисту ініціативу, підприємництво, розвиток малого і середнього бізнесу, особливо у сфері надання послуг, посилюючи роль позабюджетних джерел фінансування та інвестицій у їхній розвиток. Нинішня практи-

ка планування фінансових ресурсів у бюджетних установах базується на деталізованих нормативах, що призводить до жорсткої централізації, неефективності функціонування. Тому така практика фінансового планування потребує докорінних змін. Насамперед необхідно відмовитися від жорсткої деталізації господарського процесу.

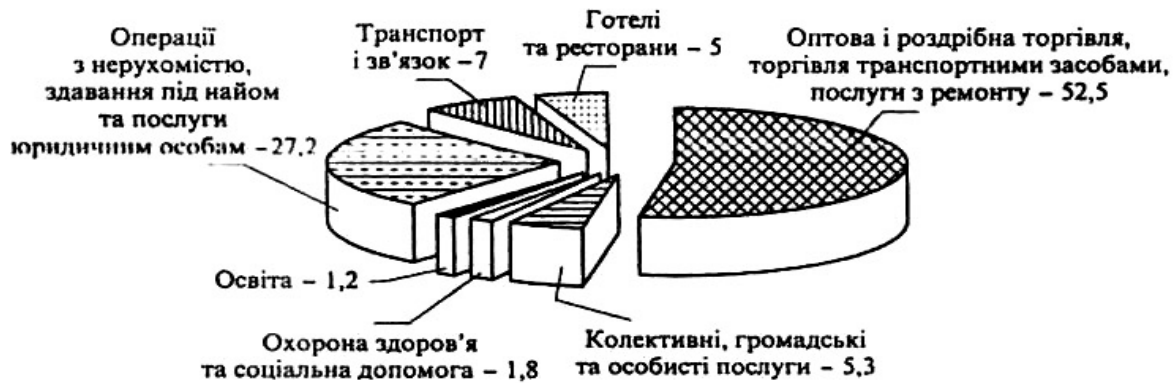


Рис. 1. Структура малих підприємств соціальної сфери у 2007 р. (%)

Сьогодні завдання підвищення соціальної й економічної ефективності функціонування бюджетних установ може бути вирішене за рахунок розширення їхньої самостійності, пошуку шляхів і механізму матеріальної зацікавленості у використанні трудових, матеріальних і фінансових ресурсів. Одним із таких шляхів має стати перехід до планування фінансового забезпечення на підставі довгострокових стабільних нормативів. Отже, в умовах демократії соціальне забезпечення є найпріоритетнішою функцією держави. Громадяни мають високий рівень потреби в соціальному захисті, і тому існує великий попит на цей вид суспільних благ. Соціальне забезпечення надається державою, а не ринком. Про виняткову роль соціальної функції держави свідчить і найбільша питома вага в бюджетах демократичних країн видатків на соціальні потреби.

Безсумнівно, соціальна політика – потужний чинник економічного розвитку. По-перше, серед заходів щодо підтримки соціальної сфери є суто економічні важелі бюджетної, податкової, кредитної політики. Зрозуміло, що врахування цього аспекту дії названих важелів помітно впливає на їхнє застосування для досягнення інших цілей, причому мож-

ливі конфлікти як між державною соціальною стратегією і, зокрема, кон'юнктурною тактичною політикою, так і між такими стратегічними заходами, як промислова й соціальна політика. По-друге, реалізація заходів соціальної політики впливає на деякі економічні параметри, збільшуючи норму споживання і зменшуючи накопичення, пожвавлюючи сукупний попит. І, нарешті, дієва соціальна політика забезпечує суспільну злагоду, соціальне партнерство, легітимність влади, а отже, формує здатність уряду проводити заходи саме економічної політики.

1. Ляхович Г. І., Ляхович У. І. Фінансування соціальної сфери в умовах децентралізації управління // *Фінанси України*. – 2006. – № 3. – С. 24–30.
2. Романюк О.П. Реформування системи соціального захисту – найважливіше завдання у процесі ринкової трансформації / *Сучасна економічна теорія і державні фінанси* / Кілієвич О., Розпутенко І. та ін. – К.: УАДУ, 1999. – С. 296–348.
3. Вплив децентралізації на соціальну політику в Україні (за результатами соціологічного дослідження) / Ліпенцев А. В., Музичу О. Є., Чемерис А. О., Ципук В. М. – К. – 2002.
4. Долішній М., Куценко В. Підприємництво в соціальній сфері як передумова формування експорторієнтованої економічної політики // *Фінанси України*. – 2006. – № 5. – С. 10–18.

Надійшла до редколегії 09.06.2009

Т.В. Калінеску, д-р екон. наук, проф.

## ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ ІНСТРУМЕНТІВ ПОДАТКОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ ДЕРЖАВ

*Розглядаються проблеми, що гальмують впровадження ефективних інструментів податкового регулювання, як на рівні держави, окремих територій, так і підприємств. Окреслюються шляхи та заходи подолання виявлених негативних сторін соціально-економічного розвитку економіки країни. Особлива увага приділяється стимулюванню розвитку депресивних територій.*

*Problems, which break the introduction of effective instruments the tax adjusting, are examined as at the level of the state, separate territories and enterprises too. Ways and measures of overcoming the exposed negative sides of socio-economic development the economy of country are outlined. Substantial attention is spared the stimulus of development the depressed territories.*

В сучасних умовах, коли в Україні будуються нові орієнтири розвитку й реформування системи оподаткування, адекватної до ринкових умов, процесів гармонізації та інтеграції до вимог Європейського Союзу, актуальність пошуку ефективних інструментів, які б відповідали усім демократичним принципам оподаткування, тільки зростає. Хоча, як вже наголошувалось у опублікованих автором працях [1, с. 38], не можливо знайти

ідеально ефективних податкових інструментів, які б задовольняли й державу, й конкретного платника податків, та все ж таки у економічній науці, тільки за останній рік, з'являються праці [2], спрямовані на усунення диспропорцій у розвитку окремих територій, управління податковими платежами підприємств та формування ефективних механізмів соціально-економічного забезпечення населення України. Не зважаючи на досить