

Горин В.П.
здобувач кафедри фінансів
Тернопільський національний економічний університет

ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИКИ І ПРАКТИКИ ПЛАНУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Постановка проблеми. Оцінка соціального стану українського суспільства свідчить про те, що проведення політичних та економічних реформ в Україні в контексті переходу до ринкових відносин супроводжувалося значним погіршенням основних показників соціального розвитку держави. Формалізуючись в системі оцінок, вони визначають невисокий рівень забезпечення соціальних гарантій і, як наслідок, не дотримання основ соціальної безпеки. Проблеми кількарізного падіння реальних доходів населення та його вибухової майнової поляризації, різкого скорочення обсягів споживання матеріальних і духовно-культурних благ, зниження доступності освітніх послуг і якісного медичного обслуговування залишаються невирішеними і до сьогодні. Доводиться констатувати, що позитивні тенденції макроекономічної стабілізації та зростання державних видатків на фінансування соціальних гарантій у 2000-2007 роках супроводжувалися консервацією соціальних ризиків у масштабах, які становлять реальну загрозу національній безпеці держави. Очевидною є неефективність соціальної політики держави та необхідність розробки заходів для гарантування умов безпечного розвитку суспільства. Вихідним моментом при цьому повинно стати окреслення основних стратегічних пріоритетів державної діяльності у сфері забезпечення соціальних гарантій, до яких, зокрема, можна віднести:

приведення рівня і якості життя населення у відповідність до європейських стандартів, створення умов для розширення середнього класу та вирішення проблеми бідності;

зниження соціальної та майнової диференціації населення до масштабів, які не становлять загрози соціальній безпеці;

посилення адресності і результативності соціального захисту населення; реформування системи охорони здоров'я з метою підвищення якості і доступності медичного обслуговування і, на основі цього, покращення основних характеристик здоров'я населення;

вирішення проблеми забезпеченості населення житлом, приведення якісних характеристик житлових умов населення у відповідність до європейських стандартів;

забезпечення всебічного розвитку сфер освіти і культури, підвищення кількісних та якісних характеристик суспільних благ, які ними надаються.

Ширина і глибина окреслених пріоритетів забезпечення соціальної безпеки дає підстави говорити про необхідність ґрунтовного реформування політики у сфері соціальних гарантій в напрямку врахування критеріїв безпечного розвитку держави, важливим аспектом чого має стати удосконалення системи їх фінансового забезпечення. При цьому необхідно як суттєво збільшити обсягів фінансових ресурсів, які спрямовуються на фінансування соціальних гарантій,

так і підвищити ефективність їх використання через впровадження нових методів розподілу коштів.

Вихідним моментом підвищення ефективності державного фінансового забезпечення соціальних гарантій, на наш погляд, виступає удосконалення прогнозно-планової роботи. Це сприятиме зростанню обґрунтованості показників потреби у фінансових ресурсах, необхідних для задоволення соціальних потреб громадян на суспільно прийнятному рівні, а також фактичних обсягів ресурсів, які можуть бути спрямовані державою на ці цілі. Від організації прогнозно-планової роботи залежить якість і реальність показників бюджетів та соціальних позабюджетних фондів, рівень соціально-економічного розвитку суспільства, фінансові можливості держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика теоретичного базису та практики розробки соціальних стандартів та планування фінансових ресурсів на забезпечення соціальних гарантій представлена в економічній літературі науковими працями С. Батажок, В. Гейця, І. Гнибіденко, О. Головніної, Н. Карпишин, Є. Крихітіна, Е. Лібанової, О. Макарової, В. Мандибури, О. Новікової, О. Пищуліної, В. Тропіної, С. Юрія та інших. Однак, не зважаючи на наявність значного обсягу наукових досліджень, проблема використання науково обґрунтованої методики розробки соціальних стандартів та планування на їх основі видатків держави на забезпечення соціальних гарантій залишається досі не вирішеною. Зокрема, вдосконалення потребує вітчизняна практика розрахунку показників прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати, залишається не досконалим порядок планування видатків бюджетів на фінансування соціальних гарантій тощо. Все вищезазначене зумовлює потребу активізації наукових досліджень з цієї проблематики.

Постановка завдання. Метою нашого дослідження є виявлення проблемних моментів, а також розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення методики і практики встановлення розмірів основних соціальних стандартів і планування на їх основі видатків держави на фінансування соціальних гарантій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вагомою причиною низької ефективності державної політики соціальних гарантій населенню є проблеми, пов'язані з необґрунтованістю їх розмірів, а також недоліки визначення обсягів фінансових ресурсів, необхідних для їх забезпечення. Вітчизняна практика планування акумуляції та використання коштів держави на забезпечення соціальних гарантій вказує на наявність упущень тактичного і стратегічного характеру. Основні негативи оперативного планування показників пов'язані з використанням застарілої та недосконалої методологічної бази. Поширена в Україні методика планування згідно принципу «від досягнутого», коли в основу параметрів майбутніх доходів чи обсягів фінансування покладено дані за цими ж статтями за попередні роки і прогноз макроекономічних індикаторів, не дає змоги оцінити як потребу чи рівень задоволення відповідних суспільних потреб, так і ефективність витрачання державних коштів, чи спрогнозувати тенденції розвитку суспільних процесів на майбутнє. «Єдине, що можна зробити, це забезпечити так зване «цільове використання» коштів і співставити планову і фактичну суму фінансування» [1, 15]. В умовах України, коли нецільове використання державних коштів є практично буденним явищем, уже сам факт їх витрачання на передбачені цілі вважається ознакою ефективності. Між тим, навіть цільове використання коштів не завжди рівнозначне ефективному.

Вважаємо, що проблемних моментах прогнозно-планової роботи у сфері соціальних гарантій можна виділити недоліки планування фінансового

забезпечення матеріального добробуту населення, а також недоліки визначення обсягів державних видатків, необхідних для гарантування надання йому нематеріальних суспільних благ. Однією з головних причин неефективності державної політики щодо соціальних гарантій матеріального добробуту населення, на наш погляд, слід назвати практику використання в процесі тактичного планування показників, розрахованих на основі не реальної потреби у фінансуванні, а можливостей державного чи місцевих бюджетів. Найбільш наочною, в цьому випадку, є практика використання прожиткового мінімуму для встановлення розмірів основних соціальних гарантій і, на їх основі, обсягів необхідного фінансування оплати праці у бюджетному секторі та програм соціального захисту.

В основу розміру прожиткового мінімуму, який застосовується в Україні, покладено показник мінімального споживчого кошика, головну частину якого складає набір продуктів харчування в розрахунок на одну особу на місяць. Цей набір розрахований на основі норм оцінки фізіологічних потреб, розроблених ще у 1990 році Ленінградським інститутом гігієни праці [2]. Склад витрат на харчування споживчого кошика в Україні визначений у 1992 році, а структура прожиткового мінімуму не переглядалася з часу її затвердження постановою Кабінету Міністрів України №656 від 14 квітня 2000 року. Це суперечить положенням Закону України «Про прожитковий мінімум» і підтверджує нелегітимність та нереалістичність цього показника. У структурі прожиткового мінімуму для працездатної особи 52,6% складає вартість продуктів харчування, а питома вага витрат на придбання непродовольчих товарів і послуг передбачена на рівні 34,5%. При цьому згідно Методики оцінки рівня економічної безпеки критично допустимим вважається показник витрат на харчування у 50% загальної суми прожиткового мінімуму. Його величина не передбачає також ряд життєво важливих витрат: на будівництво, купівлю чи найм житла, освіту, оздоровлення, платні медичні послуги. Їх врахування при розрахунку прожиткового мінімуму відповідало б самій суті показника як основного соціального стандарту, а також положенням Конвенції МОП №117 про основні цілі та норми соціальної політики.

Іншою проблемою розрахунку прожиткового мінімуму є те, що процес його встановлення не передбачає врахування регіональних особливостей ціноутворення на продовольчі та непродовольчі товари. Разом з тим, за оцінками експертів, міжтериторіальна диференціація вартості кошику критичного споживання продуктів харчування у 2006 році становила 1,4 рази [2], що дає підстави стверджувати про недостатність встановлення єдиного для усіх регіонів показника прожиткового мінімуму.

У розрахунковій структурі прожиткового мінімуму також не враховано питомої ваги податку на доходи фізичних осіб, який відчутно впливає на розміри отримуваної заробітної плати людини і зменшує її можливості у задоволенні особистих споживчих потреб. Відтак, можемо констатувати наявність в Україні двох споживчих кошиків і, відповідно, двох прожиткових мінімумів – офіційного, який використовується для розрахунку основних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій, і фактичного, який відображає реальний споживчий мінімум. Величина останнього оцінюється експертами у 1,5-2,2-кратному розмірі офіційного прожиткового мінімуму.

Це вимагає внесення змін до методики розрахунку прожиткового мінімуму, які повинні полягати у наступному:

1) частковій відмові від застосування нормативного методу при розрахунку показника прожиткового мінімуму. У світовій практиці для його визначення використовують ряд методів [4, 140], які ґрунтуються на нормативних розрахунках і на відносних оцінках. Однак, застосування методу частки медіанного доходу та суб'єктивного методу є недоцільним з огляду на можливу необ'єктивну оцінку реальної ситуації у соціальній сфері та зважаючи на ментальні особливості населення України. На наше переконання, найбільш прийнятним для України могло б стати застосування комбінованого нормативно-статистичного методу розрахунку прожиткового мінімуму, який широко використовується у розвинутих країнах Європи та США. За ним розрахунок витрат на харчування проводиться на основі норм, житлово-комунальних послуг – за фактом, а непродовольчих товарів – за їх питомою вагою у загальних витратах;

2) врахуванні регіональних відмінностей формування цін на товари і послуги, які використовуються при розрахунку розмірів прожиткового мінімуму. Найбільш реальним в цьому випадку могло б стати застосування спеціальних поправочних коефіцієнтів, визначених шляхом порівняння динаміки споживчих цін і тарифів на житлово-комунальні послуги по регіону з відповідними загальнодержавними показниками;

3) на період диспаритету неоподаткованого і прожиткового мінімумів врахування при визначенні розмірів останнього витрат на сплату податку на доходи фізичних осіб.

Вважаємо, що чинна в Україні методика визначення основних соціальних гарантій, яка базується на використанні нормативного методу розрахунку показників, спрямована на приховування проблем і засвідчує використання практики політично вмотивованого «ручного» управління соціальними гарантіями. У нереалістичності офіційного розміру базового соціального стандарту і, відповідно, необхідних обсягів державних видатків на забезпечення соціальних гарантій криється, на наш погляд, причина відсутності реальних зрушень у питанні забезпечення соціальної безпеки.

Всупереч вимогам Конституції України та галузевого законодавства, розміри прожиткового мінімуму використовуються для визначення соціальних гарантій вибірково, особливо стосовно розмірів соціальних допомог. Внаслідок цього, будучи потенційно одним із найбільш дієвих важелів розв'язання соціальних проблем, система соціальної допомоги у вітчизняних умовах демонструє свою неспроможність. Зростання обсягів бюджетного фінансування соціальних допомог практично не позначається на показниках бідності, які залишаються стабільними впродовж останніх років. Основна причина цього полягає у використанні при розрахунку їх розмірів так званого рівня забезпечення прожиткового мінімуму (РЗПМ), визначеного відповідно до можливостей державного бюджету. Цей показник встановлюється щорічно під час прийняття державного бюджету і впродовж останніх років залишається у 4-5 разів нижчим від рівня офіційно визначеного прожиткового мінімуму (наприклад, у 2009 році прожитковий мінімум для працездатних осіб складає 669 грн., гарантований мінімум – 133 грн., або 19,9%). Крім того, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26.12.2008р. №835-VI, розміри допомоги додатково обмежуються, оскільки вони не повинні перевищувати 75% від рівня забезпечення прожиткового мінімуму для сім'ї [5]. Таким чином, держава реально гарантує кожному громадянину можливість отримання допомоги у розмірі 99,75 грн. ($133,0 \times 0,75$), що складає 14,9% від офіційно затвердженого прожиткового мінімуму. Обмеження розмірів допомоги

стосуються і тих виплат, які призначаються згідно Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми».

Наведені аргументи підтверджують висловлену нами тезу, що навіть цільове використання коштів не завжди свідчить про їх ефективність. Вихід із цього ми вбачаємо у відмові від використання показника гарантованого мінімуму при розрахунку розмірів соціальних допомог, оскільки він нівелює значення прожиткового мінімуму як такого. Водночас, проблему неконтрольованого зростання видатків на надання соціальних допомог можна вирішити шляхом підвищення їх адресності через удосконалення методів контролю за рівнем добробуту реципієнтів. При цьому необхідно посилити координацію роботи контролюючих служб територіальних підрозділів Міністерства праці і соціальної політики України, з однієї сторони, і фінансових органів та органів місцевого самоврядування, з іншої. Потрібно також розширити повноваження інституту соціальних інспекторів, надати їм реальну можливість з'ясування фактичного рівня добробуту кожного потенційного одержувача допомоги, застосування фінансових санкцій за подання недостовірної інформації і наступне призначення допомоги. Водночас, необхідно спільно з органами державної податкової служби використовувати непрямі методи контролю за доходами.

Поряд з підвищенням адресності соціальної допомоги, більш дієвим методом стримування росту видатків на фінансування соціальних допомог є зростання оплати праці, в тому числі у бюджетному секторі. Наявність в Україні економічно необґрунтованого штучного заниження вартості робочої сили стала практично аксіомою. Спостерігається фактична втрата заробітною платою відтворювальної і стимулюючої функцій, що веде до необґрунтованої деформації структури доходів населення. В сучасних умовах за рахунок цього джерела формується менше половини сукупного обсягу доходів населення, що створює не стільки стимули до більш продуктивної праці, скільки поширює споживацькі настрої [6]. Частка заробітної плати у ВВП в Україні залишається у 1,5-1,6 рази нижчою порівняно з розвинутими країнами Заходу [7], а у собівартості продукції – у 3-3,5 рази [8, 137]. Особливо низькою (крім сектору державного управління) залишається заробітна плата у галузях соціальної сфери. Внаслідок цього спостерігається необґрунтоване звуження внутрішнього ринку, деформація структури економіки, зростання її залежності від коливань зовнішньоекономічної кон'юнктури, що негативно впливає на показники соціальної безпеки.

З огляду на вищезазначене, реформування заробітної плати (в тому числі у бюджетній сфері) має стати невід'ємною складовою ринкових перетворень. Потрібна нова ідеологія реформування заробітної плати, в основі якої має бути перехід від визначення ціни праці як вартості засобів на особисте споживання працівника до встановлення її реальної ціни як вартості засобів, необхідних для розширеного відтворення працюючої людини і членів її сім'ї. При цьому першочергово має бути удосконалена методика визначення мінімальної заробітної плати, оскільки її розрахунок в Україні досі підпорядкований не об'єктивним показникам соціально-економічного розвитку, а кон'юнктурним політичним мотивам. Вона залишається лише технічним нормативом для розрахунку соціальних виплат відповідно до можливостей видаткової частини бюджету. Реформа заробітної плати має бути комплексною і передбачати вирішення наступних завдань:

- забезпечення соціально-економічних потреб населення;

- зміну структури валового внутрішнього продукту, зокрема, приведення частки оплати праці в його обсягах у відповідність із практикою розвинутих країн (60-70% ВВП) [8, 138-139].

Підвищення розмірів мінімальної заробітної плати, на наш погляд, має відбуватися поетапно:

на першому етапі необхідно привести її розмір до розрахованого за удосконаленою методикою прожиткового мінімуму, який матиме характер мінімального соціального стандарту і засвідчуватиме гарантію держави кожному громадянину мінімально допустимого обсягу споживання найбільш важливих матеріальних і нематеріальних благ та послуг, необхідних для нормального відтворення робочої сили;

на другому етапі розміри мінімальної заробітної плати повинні бути кориговані відповідно до коефіцієнта сімейного навантаження. Таким чином, мінімальна заробітна плата повинна перевищувати розміри прожиткового мінімуму в 1,2-1,5 рази [9] (згідно вимог Європейської соціальної хартії – у 2,5 рази) з метою охоплення об'єму ресурсів, необхідних для нормального відтворення робітника та його родини. При цьому необхідно відмовитися від догми, що темпи зростання заробітної плати не повинні перевищувати відповідну динаміку продуктивності праці. Відставання росту заробітної плати від динаміки продуктивності праці свідчить про несправедливий перерозподіл доходів на користь бізнесу і суперечить поставленому завданню зміни структури валового внутрішнього продукту. Тому не просто допустимим, а й необхідним в короткостроковій перспективі є випереджаюче підвищення мінімальної заробітної плати. Суттєве її зростання сприятиме відновленню дієвості цього потенційно потужного важеля економічної політики та стимулу соціально-економічного розвитку і матиме наступні позитивні наслідки:

збільшення надходжень до місцевих бюджетів від податку на доходи фізичних осіб, що створює підґрунтя для підвищення рівня оплати праці у бюджетній сфері;

розширення платоспроможного попиту, що є стимулом для розширення виробництва і відповідного зростання податкових надходжень;

вирівнювання співвідношення між мінімальною та середньою заробітною платою, скорочення масштабів міжтериторіальної і міжгалузевої диференціації в оплаті праці;

зростання власних надходжень Пенсійного фонду України та інших фондів соціального страхування;

скорочення обсягів бюджетних видатків на надання житлових субсидій, соціальної допомоги та пільг.

На досягнення цих завдань спрямовано впровадження Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери, яке планувалося завершити у 2009 році [10], однак було відкладене наприкінці 2008 року на період «до стабілізації економічної ситуації» [11]. Реалізація запланованих заходів дала б змогу підвищити загальний рівень заробітної плати у бюджетній сфері на 45-50% і забезпечити відновлення міжпосадових її співвідношень. В умовах економічної кризи і суттєвого скорочення попиту на зовнішніх ринках, підвищення заробітної плати в економіці в цілому і бюджетній сфері, зокрема, могло б сприяти розширенню внутрішнього платоспроможного попиту і пом'якшенню наслідків економічної рецесії. Тому, на нашу думку, відкладення термінів запровадження Єдиної тарифної сітки на невизначений термін (оскільки

у законодавстві чітко не вказано, що слід розуміти під «відновленням економічної стабільності») є передчасним і непродуманим.

Поряд із прорахунками стосовно встановлення розмірів основних соціальних гарантій у сфері матеріального добробуту населення, необхідно зупинитися також на недоліках методики і практики планування видатків держави на забезпечення соціальних гарантій споживання нематеріальних суспільних благ. В Україні в основу їх визначення покладено показник фінансового нормативу бюджетної забезпеченості. Останній відображає обсяг видатків відповідного бюджету на фінансування певної суспільної послуги в розрахунку на одного жителя. В свою чергу, основою для розрахунку нормативу бюджетної забезпеченості повинен бути державний соціальний стандарт у відповідній сфері (освіти, культури, охорони здоров'я тощо). Він являє собою гарантію високого рівня життя певної якості і засвідчує зобов'язання держави забезпечити надання громадянам за рахунок бюджетних ресурсів певного набору суспільних благ. Переваги соціальних стандартів полягають у наступному:

- їх затвердження дає змогу в повній мірі перейти до подушного фінансування витрат на соціальні потреби, що сприяє підвищенню ефективності використання державних коштів;

- вони дають змогу підвищити рівень обґрунтованості обсягів бюджетних видатків на соціальні потреби;

- соціальні стандарти передбачають встановлення головних критеріїв якості послуг, тощо [12].

Однак, не зважаючи на вимоги Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» значний обсяг соціальних стандартів і нормативів залишається не розробленим. Зокрема, у сфері охорони здоров'я, житлово-комунального господарства затверджено 65-75% соціальних стандартів та нормативів, а стосовно обслуговування закладами культури, транспорту і зв'язку відповідний показник складає близько 50%.

На сьогодні більшість нормативів бюджетної забезпеченості базуються або на фактичних даних попередніх періодів, або на інтуїтивній величині [13, 265]. Якщо в перші два роки після введення нормативу бюджетної забезпеченості його розміри дійсно визначалися на основі узагальненої потреби у витратах, то у подальшому проводилося їх коригування лише згідно динаміки заробітної плати. При цьому практично не враховувалася зміна інших факторних показників (інфляція, зміна мережі установ і персоналу тощо) [12]. Крім того, в сучасних умовах фінансові нормативи бюджетної забезпеченості встановлюють не методом прямого розрахунку, на основі врахування потреб у коштах бюджетних установ, а «зворотним» шляхом – через визначення загального прогнозного обсягу бюджетних видатків на певну мету в розрахунку на одного одержувача відповідної суспільної послуги. Внаслідок цього, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості можна розглядати нині не як інструмент нормативного планування видатків місцевих бюджетів на основі науково обґрунтованого визначення потреби у бюджетних ресурсах, а лише як важіль для здійснення перерозподільчих процесів [14, 29].

Поряд з недостатньою обґрунтованістю показників нормативів бюджетної забезпеченості, не досконалою залишається також практика застосування коригуючих коефіцієнтів, які призначені врахувати існуючі відмінності у вартості надання суспільних послуг та інші особливості адміністративно-територіальної одиниці. З огляду на те, що ряд із них визначаються на підставі даних минулих

років, а їх перелік має фрагментарний характер [15, 268-269], такий підхід не завжди можна вважати об'єктивним. Таким чином, по-перше, на прогнозні показники переносяться нерідко необґрунтовані та спонтанні дії уряду у відповідній сфері, а, по-друге, не враховуються усі фактори впливу на формування потреби у фінансових ресурсах конкретної території. Крім цього, окремі дані, які використовуються при визначенні коригуючих коефіцієнтів, характеризуються значною мінливістю, що вимагає їх постійних уточнень і повторних перерахунків, які не завжди проводяться. Нестабільність формульної методики визначення бюджетних видатків також обмежує можливості щодо проведення довготермінового бюджетного планування і розробки перспективних рішень стосовно використання коштів бюджетів на фінансування соціальних гарантій.

Планування бюджетних видатків на забезпечення соціальних гарантій на рівні конкретних бюджетних установ проводиться на основі відповідних індивідуальних норм видатків, негативними ознаками яких науковці визначають їх необ'єктивність [16, 107-110], відсутність стимулів до ощадного використання бюджетних ресурсів [17, 94], збереження жорсткої регламентації та зниження ефективності управління [18, 224]. При цьому одним із найбільш дієвих заходів щодо усунення вказаних недоліків в сучасній економічній літературі називають перехід до укрупнених норм видатків, а також відмову від фінансування на засадах «забезпечення функціонування» на користь принципу «ефективної діяльності». Перевагами такого підходу має стати розширення управлінської автономії бюджетних установ та стимулювання підвищення ефективності витрачання коштів.

В цілому підтримуючи ідеї підвищення раціональності використання бюджетних ресурсів, вважаємо, що впровадження вищеназваних заходів може спричинити ряд негативних наслідків, як-то прискорене згорання мережі бюджетних установ соціальної сфери та відповідне позбавлення значного числа громадян доступу до ряду суспільних послуг, що напряду суперечить принципам соціальної безпеки. Для прикладу, низька результативність діяльності бюджетних установ може бути спричинена об'єктивними причинами – відсутністю належної матеріальної бази, дефіцитом кваліфікованих кадрів. За таких умов розподіл бюджетного фінансування відповідно до принципу «ефективної діяльності» призведе до подальшого скорочення асигнувань на відповідну бюджетну установу, що сприятиме наступному зниженню результативних показників її роботи, компрометуючи саму ідею цього нововведення. Поряд з цим, слід виважено підходити і до питання впровадження укрупнених норм видатків при кошторисному плануванні, яке, на наш погляд, матиме ефект за умови суттєвого збільшення фінансування та перегляду оперативних показників. В іншому випадку, коли більшість бюджетних асигнувань спрямовується на оплату праці та соціальні відрахування, їх впровадження може спричинити створення нерівних умов господарювання для бюджетних установ одного рівня та стимулюватиме їх керівників не до забезпечення ефективного задоволення суспільних потреб, а до пошуку додаткових джерел фінансування.

Недоліком планування стратегічного характеру можна вважати те, що процес планування доходів і видатків держави на забезпечення соціальних гарантій, не зважаючи на впровадження елементів програмно-цільового методу, так і не став етапом реалізації відповідної стратегії, залишаючись методом досягнення тактичних завдань соціально-економічного розвитку держави.

Однак, практично усі значні економічні та соціальні процеси тривають довше, ніж рамки бюджетного року. Саме тому щорічний бюджет держави повинен розглядатися не лише як поточний план формування і використання коштів, а й як складова середньострокового плану-прогнозу, у рамках якого враховані довгострокові тенденції економічного розвитку та поставлені суспільством пріоритети. Необхідно перейти до середньострокового бюджетного планування, яке охоплює не один, а 3-5 календарних років. За таких умов річний бюджет, залишаючись головним засобом розподілу державних фінансових ресурсів за окресленими напрямками, виникає не як результат разового штурму і негайного вирішення усіх проблем, а як природний наслідок розроблених раніше і уточнених прогнозів [1, 15].

Одним із ефективних способів управління фінансовими ресурсами, які спрямовуються державою на фінансування соціальних гарантій, є розробка соціального бюджету держави як плану їх формування і використання на забезпечення соціальних гарантій. Показники соціального бюджету використовують при проведенні динамічного аналізу фінансування соціальних гарантій, прогнозуванні його розвитку, оцінці рівня соціальних видатків в обсягах сукупних видатків держави та у ВВП (рівня соціального навантаження). При цьому їх розрахунок може проводитися як в межах одного бюджетного періоду, так і на середньострокову перспективу.

Дохідна частина соціального бюджету віддзеркалює усі надходження фінансових ресурсів держави, які спрямовуються нею на фінансування соціальних гарантій: внески на соціальне страхування, податки, власні кошти бюджетних установ і організацій, приватні і колективні страхові внески, інвестиційні доходи, добровільні пожертвування. У витратній частині соціального бюджету відображені видатки держави на втілення державної політики зайнятості, пенсійне забезпечення та здійснення соціальних виплат, фінансування охорони здоров'я, освіти, культури, житлово-комунального господарства.

Не зважаючи на досить широке використання соціального бюджету у зарубіжних країнах, в Україні його розробка має фрагментарний характер. У 1995 році за підтримки Програми Розвитку ООН було розроблено економіко-математичну модель соціального бюджету з метою планування соціальних видатків та визначення потреби у фінансових ресурсах в умовах динамічної зміни макроекономічної ситуації. У 1999 році відповідно до вимог Основних напрямів соціальної політики на 1997-2000 роки [19] розпорядженням Кабінету Міністрів України було передбачено розробку соціального бюджету як складової державного та місцевих бюджетів. Проте в подальші роки ця практика була згорнута.

Відновлення розробки соціального бюджету забезпечить системність соціальної політики, узгодженість заходів у сфері фінансування соціальних гарантій з макроекономічними показниками і показниками програми соціально-економічного розвитку держави. Додатковим аргументом на його користь є можливість врахування специфіки розвитку вітчизняної системи соціального забезпечення, регіональних особливостей. Соціальний бюджет дасть змогу реально запровадити програмно-цільовий метод формування показників бюджету, оскільки віддзеркалюватиме, з однієї сторони, необхідні видатки на реалізацію конкретних програм у сфері соціальних гарантій та, з іншої сторони, джерела їх покриття.

Однак, оскільки надмірний рівень соціалізації економіки загрожує зниженням її ефективності і виникнення проблем економічного і соціального характеру, вважаємо, що поряд з розробкою соціального бюджету необхідно проводити його лімітування, тобто встановлення граничних співвідношень між обсягом державних фінансових ресурсів на фінансування соціальних гарантій і обсягом бюджету держави, або ВВП. Це дасть змогу оцінити рівень соціалізації, відповідно, бюджету держави і ВВП з метою подальшого коригування соціальної політики. За прикладом європейських країн з найбільш оптимальною для України консервативною моделлю соціальної безпеки гранично максимальне співвідношення обсягів соціального бюджету до ВВП пропонуємо визначити в межах 33-36% ВВП. Його досягнення свідчатиме, що подальше удосконалення фінансового забезпечення соціальних гарантій може проводитися лише шляхом перерозподілу наявних ресурсів, підвищення ефективності їх використання, а не механічного їх прирощення. Моніторинг рівня соціалізації економіки за допомогою лімітування соціального бюджету дасть змогу збалансувати інтереси суспільства та бізнесу, забезпечити можливості для проведення державою соціальної політики без стримування економічного розвитку.

Висновки з даного дослідження. Проведене дослідження методики і практики встановлення соціальних стандартів та планування видатків держави на забезпечення соціальних гарантій дає нам підстави зробити наступні висновки та узагальнення:

основною причиною неефективності вітчизняної політики у сфері соціальних гарантій в сучасних умовах залишається використання застарілої методологічної бази розрахунку показників основних соціальних стандартів, яка базується на оцінці не реальної необхідності у фінансуванні соціальних потреб громадян, а економічних можливостей державного та місцевих бюджетів. Це зумовлює необ'єктивність розмірів соціальних гарантій, які щорічно встановлюються державою та, відповідно, неадекватність обсягів фінансових ресурсів, які спрямовуються на їх забезпечення;

першочерговим завданням у питанні вдосконалення планування соціальних стандартів має стати внесення змін до методики визначення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати. При цьому, щодо першого показника, на нашу думку, слід перейти до застосування комбінованого нормативно-статистичного методу його розрахунку та ввести певні коригуючі коефіцієнти з метою врахування регіональних особливостей формування цін на товари і послуги, які враховуються при визначенні розмірів прожиткового мінімуму. Розрахований за вдосконаленою методикою розмір базового соціального стандарту має стати основою для встановлення розміру мінімальної заробітної плати;

важливим аспектом вдосконалення планування видатків держави на фінансування соціальних гарантій має стати перегляд методики визначення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості в контексті врахування дії усіх чинників, які впливають на його реальні розміри;

перспективним напрямом вдосконалення планування та управління фінансовими ресурсами, які спрямовуються державою на забезпечення соціальних гарантій є розробка соціального бюджету. Його використання, на наш погляд, дасть змогу забезпечити проведення збалансованої політики у сфері соціальних гарантій, яка враховує суспільні очікування і економічні можливості держави.

Література

1. Лушин С.И. Об эффективности государственного бюджета / И.С. Лушин // Финансы. – 2004. - №10. – С. 12-16.
2. Пищуліна О. Щодо зміни підходів до формування соціальних стандартів в Україні / О. Пищуліна // Національний інститут стратегічних досліджень. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://niss.gov.ua/Monitor/Desember/13.htm>
3. Мірошніченко С.Ю. Соціальні нормативи як критерії оцінки життєвого рівня населення / С.Ю. Мірошніченко // Вісник Академії праці і соціальних відносин ФПУ. – 2006. - № 1. – С. 137-142.
4. Government Finance Statistics Yearbook, 2001 International Monetary Fund, Washington D.C., 2001. – 208p.
5. Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» №835-VI від 26.12.2008р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Основні засади грошово-кредитної політики на 2009 рік. Схвалено рішенням Ради Національного банку України №14 від 15 вересня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua>
7. Марченко О. Ринок праці 2008: аналіз, дослідження, перспективи / О. Марченко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://profosvita.org.ua/uk/required/articles/39.html>
8. Пищуліна О. Нова ідеологія реформування заробітної плати: потреба і перспективи / О. Пищуліна // Стратегічні пріоритети. – 2007. - №1(2). – С. 133-140.
9. Пищуліна О. Щодо зміни методології розрахунку мінімальної заробітної плати та забезпечення прожиткового мінімуму населення / О. Пищуліна // Національний інститут стратегічних досліджень. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://niss.gov.ua/Monitor/Oktober/6.htm>
10. Послання Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, редакція від 16.05.2008р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua>
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2008 р. №1117 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України №1298 від 30 серпня 2002р. і №939 від 25 жовтня 2008р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua>
12. Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: Монографія / В.Г. Дем'янишин. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496с.
13. Пищуліна О. Щодо зміни підходів до формування соціальних стандартів в Україні / О. Пищуліна // Національний інститут стратегічних досліджень. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://niss.gov.ua/Monitor/Desember/13.htm>
14. Кириленко О.П. Державні фінанси в умовах формування демократичного суспільства / О. П. Кириленко // Світ фінансів. – 2004. – Випуск 1. – С. 22-33.
15. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій. Монографія / За ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль: Економічна думка, 2008.
16. Лободіна З. Актуальні проблеми планування фінансових ресурсів закладів охорони здоров'я дітей / З. Лободіна // Методологічні проблеми фінансової теорії та практики в постстабілізаційний період. Матеріали наукової

конференції професорсько-викладацького складу (м. Тернопіль, 18 квітня 2007 року). – Тернопіль: ТНЕУ, 2007. – 207с.

17. Малиняк Б. Пріоритетні напрямки удосконалення планування і виконання видаткової частини місцевих бюджетів / Б. Малиняк // Економічні, правові, інформаційні та гуманітарні проблеми розвитку України в постстабілізаційний період. Матеріали наукової конференції професорсько-викладацького складу (м. Тернопіль, 16 квітня 2008 року). – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 168с.

18. Місцеві фінанси: Підручник / [О.П. Кириленко, О.Р. Квасовський, А.В. Лучка, Б.С. Малиняк та ін.]; За ред. Кириленко О.П. – К.: Знання, 2006. – 677с.

19. Указ Президента «Про основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки» №1166/97 від 18.10.1997р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua>