

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НА ПРАВАХ РУКОПИСУ

ЗОРІЙ ОКСАНА ГРИГОРІВНА

ФІНАНСОВІ РЕГУЛЯТОРИ СУСПІЛЬНОГО ДОБРОБУТУ
(бюджетне фінансування малозабезпечених)

Спеціальність 08.04.02 - державні фінанси і податки

АВТОРЕФЕРАТ
ДИСЕРТАЦІЇ НА ЗДОБУТТЯ НАУКОВОГО СТУПЕНЯ
КАНДИДАТА ЕКОНОМІЧНИХ НАУК

КИЇВ - 1996

336

ЛННБ України ім.В.Стефаніка



00760670 (Q)

AB 36.558

рукопис

Робота виконана на кафедрі фінансів Тернопільської академії народного господарства

Науковий керівник: кандидат економічних наук, доцент
Андрущенко В.Л.

Офіційні опоненти: доктор економічних наук, професор
Василив О.Д.

кандидат економічних наук, доцент
Рязанова Н.С.

Провідна установа: Інститут світової економіки і міжнародних відносин Академії Наук України

Захист дисертації відбудеться "30" ліста 1996 року о/6³⁰ годин на засіданні спеціалізованої вченої Ради Д.01.53.03 при Київському державному економічному університеті за адресою: 252057, м.Київ, пр. Перемоги, 54/1, ауд. 214.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Київського державного економічного університету.

Автореферат розіслано "28" листопада 1996 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої
вченої Ради,
кандидат економічних наук,
доцент**

А.М.Поддєрьогін

1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ.

Актуальність теми. Розбудова суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової Української держави на засадах економічної багатоманітності вимагає вивчення теоретичних моделей економіки добробуту і держави загального благоденства, що вже знайшли практичне втілення в соціальних досягненнях країн Заходу.

Економіка добробуту трактує взаємозв'язок між людиною, господарською системою і державою одночасно з фінансово-економічної, соціальної і етичної точок зору. Концепції економіки і держави добробуту виходять з того, що ринок не може повністю забезпечити суспільство певними благами соціального характеру. Обставини або моменти життя не повинні робити людей матеріально незахищеними перед ринковою стихією.

Синтезуючи нормативні постулати гуманістів європейської цивілізації, можна так сформулювати принцип фінансово-економічної політики суспільного добробуту та ідеал соціального захисту: "Найвищий добробут - найбільшій кількості людей, достойне існування - всім." Бюджетне фінансування малозабезпечених виступає домінантною складовою загального суспільного добробуту стосовно ринково-неактивних верств населення.

Зарубіжні й вітчизняні соціальні реформатори, теоретики і практики соціальної сфери ведуть активний пошук досконалих систем соціального захисту, які забезпечували б оптимальний варіант фінансової і матеріальної допомоги населенню. В 1996 році проведені значні реформи соціального законодавства в Сполучених Штатах Америки і Федеративній Республіці Німеччині.

Теоретично для функції суспільного добробуту не існує кількісних меж, - адже це динамічна система, що має внутрішні і зовнішні, стимулюючі і гальмуючі елементи, розвивається під впливом політичних та соціальних факторів.

економічних можливостей і ресурсних обмежень.

В плані вищезазначеного не є винятком і система соціального захисту в Україні. У розмаїтті проблем, які потрібно розв'язувати на сучасному етапі розвитку системи, слід відмітити ті, що стосуються як кількісних параметрів визначення механізму соціальної підтримки (розмірів соціальної допомоги, прожиткового мінімуму, середньодушового доходу, індексації), так і фінансових, організаційних питань розвитку системи (управління сферою, її фінансування, вибір видів допомоги, налагодження відповідних організаційних структур і т. п.)

Вивчення роботи інститутів соціальної допомоги високорозвинутих країн Заходу (зокрема США) показало досить високу ефективність і результативність діючих бюджетних програм підтримки малоїмущих верств населення. Однак вони не можуть стати абсолютною моделлю для України. Звідси виникає проблема пошуку національних підходів до реформування та розбудови фінансових механізмів соціальної допомоги населенню України на основі світового досвіду.

У вітчизняній фінансово-економічній літературі ще немає монографій, спеціально присвячених проблемі фінансування системи соціальної допомоги малозабезпеченим верствам населення України, хоча фактичного матеріалу, необхідного для теоретичних узагальнень з даної проблеми, зібралось вже достатньо. Якісні зміни і нові явища, що виникають тут, нагально потребують своєчасного узагальнення і переосмислення деяких сталих теоретичних і практичних положень. Ці обставини, а також розуміння великого економічного і соціально-політичного значення, яке мають наукові розробки досліджуваних проблем, спонукало автора до роботи над даною темою дисертації.

Мета дисертаційної роботи полягає в комплексному дослідженні існуючої практики фінансування системи соціального захисту населення України, науковому її обґрунтуванні і удосконаленні.

Досягнути поставлену мету передбачається шляхом ви-

рішення наступних завдань:

- розкрити суть і значення економічних і соціальних засад економіки добробуту як загальної теоретичної основи фінансових аспектів суспільного добробуту;

- визначити нормативні критерії національної фінансової політики добробуту на основі класичних західних теорій;

- виявити місце і роль системи соціальної допомоги в забезпеченні суспільного добробуту;

- розглянути основні джерела фінансового забезпечення установ системи соціального захисту і їх трансформацію в сучасних умовах;

- з врахуванням особливостей розвитку економіки України з часу здобуття незалежності проаналізувати існуючу практику витрачання коштів на соціальний захист населення;

- розробити пропозиції щодо пошуку додаткових джерел фінансування системи соціальної допомоги;

- оцінити можливості, межі і механізм впровадження системи соціальної допомоги в Україні.

Об'єктом дослідження є фонди фінансових ресурсів, які формуються і використовуються в процесі функціонування системи соціальної допомоги в Україні.

Предметом дослідження є фінансові відносини, що виникають між державою і населенням у процесі регулювання суспільного добробуту.

Методологічно-інформаційну основу дисертації складають дослідження вітчизняних і зарубіжних авторів, у яких розкриваються теоретичні й практичні аспекти даної теми. Це праці вітчизняних вчених: В.Л.Андрущенко, В.І.Борисюка, В.П.Бевза, О.Д.Василика, Ю.І.Павленка, В.П.Степаненка, В.М.Суторміної, В.М.Федосова та ін. Були вивчені роботи західних економістів: І.Бентама, Д.Гобсона, В.Джевонса, В.Парето, Б.Селігмена. В процесі роботи над дисертацією використовувалися теоретич-

но-аналітичні та емпірично-фактологічні методи дослідження. Вони передбачають критичний розгляд теоретичних концепцій суспільного добробуту, порівняльне узагальнення реальних заходів, емпіричних фактів, статистичних даних, динамічних процесів у сфері фінансування соціального захисту. В роботі використовувались також критично-порівняльні зіставлення вітчизняної практики бюджетного фінансування малозабезпечених зі світовим (зокрема, американським) досвідом соціальної діяльності держави.

Наукова новизна роботи:

- виходячи із офіційного матеріалу вперше комплексно проаналізовані проблеми фінансових регуляторів суспільного добробуту, зокрема системи соціальної допомоги малозабезпеченим верствам населення України;

- визначено і проаналізовано групу проблем, що є причиною неефективного функціонування системи соціального захисту в Україні;

- проведено аналіз складу і структури джерел фінансування системи соціального захисту, зокрема соціальної допомоги населенню України;

- визначені напрямки розвитку системи соціального захисту і соціальної допомоги і шляхи підвищення ефективності її функціонування.

Практична значимість та апробація роботи.

Основні положення дисертаційного дослідження мають певне теоретичне та практичне значення для фінансові науки. Впровадження в практику роботи установ та організацій системи соціального захисту населення розроблених автором пропозицій дасть можливість посилити контроль за ефективним використанням бюджетних коштів. Ряд рекомендацій, пов'язаних із заходами по мобілізації додаткових фінансових джерел, прийняті до впровадження в установах соціального захисту населення Тернопільської області.

Матеріали досліджень теоретичних основ категорій економіки, фінансової політики добробуту, поняття соціальної функції добробуту використовуються в навчальному процесі Тернопільської академії народного господарства при читанні лекцій та проведенні семінарських занять по курсу "Державні фінанси".

Результати дисертаційного дослідження доповідались на науково-теоретичних та практичних конференціях: Проблеми розбудови державності України. 1993. Тернопіль; Молода Україна - нові можливості. Міжнародна наукова конференція (травень 1994). Тернопіль; Проблеми і напрямки реформування економіки України. 1996. Тернопіль.

Структура роботи. Дисертація складається із вступу, трьох глав, висновків, списку літератури та додатків.

У вступі обґрунтовується актуальність теми дисертації, характеризується ступінь її розробки в науковій літературі, визначені завдання, об'єкт і предмет дослідження, методологічна база, відображено наукову новизну та практичне значення роботи.

У першій главі розглянуто теоретичний зміст економіки і держави добробуту, а також особливості та напрямки здійснення фінансової політики добробуту.

У другій - проаналізований світовий досвід (на прикладі США) надання соціальної допомоги, зокрема, досліджено метод державної підтримки населення на основі негативного оподаткування доходу.

У третій главі здійснений аналіз соціальної ситуації в Україні, розглянуті фінансові джерела надання допомоги малозабезпеченим, запропоновані шляхи покращення фінансового стану системи соціального захисту населення України.

2. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ДИСЕРТАЦІЙНОЇ РОБОТИ.

В дисертації досліджено три групи проблем.

Перша група проблем пов'язана з висвітленням теоретичних засад економіки добробуту і фінансової політики держави.

Сучасне західне вчення про державні фінанси спирається в протилежність трудовій теорії на суб'єктивну теорію вартості як концептуальну основу економіки добробуту. Це система понять і категорій, в якій граничній корисності (маржиналізму), суб'єктивному індивідуалізму та обмеженості благ надається значення фундаментальних істин щодо соціально-економічного устрою суспільства, мотивації поведінки і умов господарювання¹.

Ми переконані, що економічний суб'єктивізм в науково-пізнавальному розумінні більш продуктивний в дослідженні фінансово-економічних явищ, ніж пізнавальний потенціал теорій, заснованих на трудовій теорії вартості. Головна перевага суб'єктивістської школи полягає в тому, що вона спирається на невідворотні мікроекономічні закономірності, зумовлені суб'єктивно-психологічними факторами поведінки споживачів на ринку як універсальному і унікальному економічному середовищі. Тут важливо зауважити, що згідно наукових уявлень західних (немарксистських) теоретиків, фінансовані з бюджету суспільні блага залежать від індивідуального вибору громадян або ж їх довірених представників - компетентних органів державної влади.

Ці міркування необхідні для розуміння логічно-понятійної єдності між загальною теорією економіки добробуту та її фінансовими залежними від функціонування держави аспектами, тобто нормативною економікою. В узагальненому вигляді терміном "економіка добробуту" визначається комплекс ідеальних соціально-економічних умов, що складається з ефективного функціонування економіки, справедливого розподілу доходів, оптимального стану державних фінансів. Коли постулати економіки добробуту поєднуються з соціально мотивованими критеріями державної діяльності, опосередкованої бюджетно-фіскальними заходами, йдеться вже про державу добробуту. Фінансова політика добро-

1. Суторміна В.М. та ін. Держава, податки, бізнес. — К.: Либідь, 1992, с. 10-12.

буту передбачає важливе місце соціального захисту і допомог населенню в ієрархії бюджетних пріоритетів.

Досвід економічно розвинутих країн Заходу показує, що ефективною може бути лише підтримувана населенням соціально орієнтована державна політика, яка спрямовує функціонування економіки та різноманітні, фінансовані з державного бюджету, програми до ідеалу загального добробуту. Отже, держава добробуту бере на себе соціальний обов'язок надавати допомогу економічно-слабким громадянам, піклуватись про повернення до повноцінного життя малоїмущих, безробітних, потребуючих допомоги.

Фінансова політика держави добробуту базується на сукупності таких раціональних, тобто зумовлених соціально-політичними обставинами і економічними можливостями заходів, які гарантують оптимальну структуру витрачання наявних (і завжди обмежених) коштів з максимально можливим економічним і соціальним ефектом.

Подібне розуміння фінансової політики суспільного добробуту передбачає наступні орієнтири та критерії її здійснення:

- керуючись західними теоретичними уявленнями про корисність і оптимальність, ми розділяємо ту точку зору, що ідеалом соціально-економічної політики є нормативний критерій оптимальності за Парето. Це означає, що реальне покращення соціального стану суспільства відбувається лише тоді, коли зростає добробут хоч би однієї людини, а становище інших при цьому не погіршується¹.

З цього ми виводимо більш предметно-конкретні пропозиції щодо здійснення фінансової політики, а саме:

- фінансовані з державного, а також з місцевих бюджетів заходи суспільного добробуту можуть мати регіональні відмінності, але при обов'язковій умові дотримання принципів

1. Селигмен Б. Основные течения современной экономической мысли. — М.: Прогресс, 1968, с. 258.

загальнодержавної політики та загальнонаціональних цілей;

- соціальна фінансова політика не повинна носити вузькоєгоїстичного характеру, відображаючи інтереси лише певної категорії населення, вона має бути продуктом якомога ширшого суспільного консенсусу політичних сил;

- фінансові заходи соціальної політики не повинні стояти на заваді розвитку продуктивного потенціалу країни;

- в час становлення ринкової економіки фінансова політика суспільного добробуту має бути направлена на соціальну підтримку тих верств населення, які не можуть в повній мірі скористатись можливостями ринкових факторів добробуту;

- з метою вивільнення бюджетних коштів на допомоги і соціальні гарантії держава повинна зменшити обсяг деяких бюджетних затрат.

Поступово, в міру зростання потенціалу національної економіки України конкретні заходи здійснення фінансової політики суспільного добробуту будуть зазнавати суттєвих змін, все більше наближаючись до типу розвинутих країн Заходу.

Друга група проблем охоплює питання соціальних трансфертів та застосування методу так званого негативного оподаткування в практиці надання соціальних допомог у США.

Під кутом зору джерел фінансування соціальні програми в США розпадаються на два споріднені, але якісно відмінні види. До першого виду належать програми соціальної підтримки мало-забезпечених на зразок субсидій, кошти на які асигнуються з бюджету різного рівня за рахунок загальних податкових поступлень. До другого виду відносяться програми соціального страхування, які фінансуються за рахунок цільових страхових внесків. По своїй суті система соціального страхування побудована по принципу автономних самоврядних цільових довірчих фондів.

З позицій завдань, що стоять перед вітчизняною системою соціальної допомоги, американський досвід, на нашу думку, представляє найбільший інтерес. Перш за все, слід підкреслити, що будь-якій системі соціальних допомог матеріально знедоленим людям властива суттєва особливість: претенденти на одержання

допомоги мають відповідати критеріям певного соціального статусу і майнового стану. Тест на майновий статус повинен довести, що доходи і взагалі матеріальний стан потенційного реципієнта знаходиться на достатньо низькому рівні, що і дає право на допомогу.

Проте практика надання допомоги показала, що тестування породжує у претендентів соціально-психологічний і етичний дискомфорт належності до неповноцінної суспільної верстви. Для вирішення подібних, а також бюрократичних проблем західна наукова думка запропонувала проект автоматично діючої інтегральної системи соціальної допомоги, для якої важливим є єдиний критерій - рівень індивідуального доходу реципієнта. Йдеться про негативний податок на доход.

Цей експериментальний проект соціальної допомоги діє на зразок системи оподаткування тільки в зворотньому напрямку, тобто передбачає рух коштів не від населення до держави, а навпаки. Негативний податок на доход встановлює гарантований мінімальний рівень доходу і забезпечує змінну шкалу виплат в міру зростання заробітку сім'ї. Функціональну схему негативного податку на доход ілюструє умовний приклад на підставі стандартів рівня життя в Сполучених Штатах Америки на середину 90-х років (див. Таблицю 1)¹.

На думку відомого американського економіста М.Фрідмена, ця ідея має ряд переваг над існуючими програмами підтримки, а саме: проект виключає бюрократію і корупцію, вищою є і його ефективність². Слід ще зауважити, що вивчення проектів негативного оподаткування включене до університетських програм у підручниках державних фінансів як можлива альтернатива існуючим формам соціальних допомог, фінансованих з бюджетів

1. Slavin S.L. Introduction to Economics, 2-d ed. — Homewood: Irwin, 1991, p. 639

2. The Essence of Fridman., Stanford, Stanford University Press California, 1987, p. 60-61

Таблиця 1

Механізм негативного податку на доход

(для сім'ї з чотирьох чоловік)

(в доларах)

Зароблений доход	Субсидія	Загальний доход (негативний податок)
0	5 000	5 000
2 000	4 000	6 000
4 000	3 000	7 000
6 000	2 000	8 000
8 000	1 000	9 000
10 000	0	10 000

за рахунок податків. Разом з тим, розглядаючи негативний податок на доход як один із можливих інструментів трансферту доходів потрібно підкреслити, що практична апробація проекту не виходила за рамки експериментів через його високу вартість. Плани широкого запровадження негативного оподаткування були припинені, але не відкинуті остаточно. Негативний податок на доход вважається "дійсно витонченою ідеєю".

Отже, однозначної, однаково схвальної оцінки фінансової політики соціальних допомог, гарантій і захисту населення не існує. А це значить, що і готових рецептів, взірців або еталонів соціальної політики, які можна було б некритично запозичити для застосування в Україні, немає.

Третя група проблем пов'язана з висвітленням стану і актуальних проблем системи соціальної допомоги в Україні. Як показало проведене дисертаційне дослідження, серйозною проблемою для суспільства є кризова ситуація в економіці і соціальній сфері (в 1996 р. понад три чверті населення України отримували доходи в розмірі меншому за прожитковий мінімум, біля 70 % з яких витрачались на придбання продуктів.) У цьому зв'язку виникає настійна необхідність посилення регулюючої ролі держави

в різних сферах господарської діяльності та суспільного життя. Зокрема, державна соціальна політика, суть якої можна визначити як динамічну єдність соціальної мети з інструментальними засобами, суспільними обставинами і фінансовими можливостями її реалізації, повинна базуватись на таких основних принципах:

- здійснення ефективної політики соціального страхування;
- надання допомоги безробітним;
- захист рівня життя шляхом застосування різних форм компенсацій та проведення індексації;
- проведення активної політики працевлаштування.

Таким чином, успіх соціальної політики значною мірою залежатиме від створення конструктивної, концептуальної та практичної законодавчої основи для механізму соціального захисту населення.

Вивчення питання становлення і реформування системи соціального захисту в Україні показало, що прогресуюче зубожіння населення вимагає застосування термінових заходів по боротьбі із бідністю та перебудови роботи соціальних служб. Основу такої діяльності становить соціальне законодавство, найважливішим документом якого є Концепція соціального забезпечення населення України, прийнята в грудні 1993 року. Загалом за досліджуваний період соціальне законодавство становило чверть всіх нормативних актів держави. При цьому важливо відзначити, що не дивлячись на значну кількість указів і постанов, прийняття певних соціальних заходів було в основному пов'язане не з економічними перетвореннями, а з вимогами окремих соціальних верств і груп, а також, на наш погляд, з популістськими намірами.

Для того, щоб оцінити ефективність або дієвість існуючих чи запланованих механізмів соціального захисту, необхідно визначити соціальні нормативи, що використовуються для прогнозування змін рівня життя населення та розробки соціальних програм. До грудня 1992 року основним соціальним нормативом в Україні був мінімальний споживчий бюджет (МСБ). Цей норматив може розроблятися і діяти за умов, коли для більшості насе-

лення забезпечений суспільно необхідний рівень споживання. В період кризи, коли рівень життя населення різко знижується (МСБ) реально не відображає ситуацію. Тому з 1993 року в розрахунках використовується норматив межі малозабезпеченості (ММ) або величина середнього сукупного доходу на душу населення, що забезпечує працездатним громадянам споживання товарів і послуг на мінімальному рівні.

Як показало дослідження, вітчизняне законодавство про межу малозабезпеченості не враховує відмінностей, пов'язаних з віком, статтю, місцем проживання, а абсолютна величина доходу, як основа в розрахунках межі малозабезпеченості, є недостатнім критерієм оцінки рівня добробуту людини. Межа малозабезпеченості безпосередньо кореспондується із ще одним нормативом бідності - мінімальною заробітною платою (МЗП). В зв'язку з цим, в роботі пропонується ввести новий економічний показник - коефіцієнт матеріальної спроможності конкретної людини (що отримує мінімальну заробітну плату) прогнати за неї певну кількість осіб, тобто відношення мінімальної заробітної плати до вартості встановленого місячного прожиткового мінімуму.

Багаточисельність бідуючих, різноманітність причин бідності, якісна і кількісна динаміка цієї категорії населення передбачає використання в процесі аналізу диференційованої шкали оцінок, що включає не тільки економічні, але й соціальні, демографічні, психологічні характеристики, які в подальшому можна звести в інтегральний показник бідності.

Одним із найважливіших питань дослідження є аналіз проблем структурного вдосконалення та підвищення ефективності фінансування системи соціального захисту. Існуюча в Україні система соціального захисту являє собою класичну трискладову структуру (Див. Схему 1). Схема ілюструє одну із складових системи соціального захисту, а саме, види державних соціальних допомог в Україні станом на кінець 1996 року.

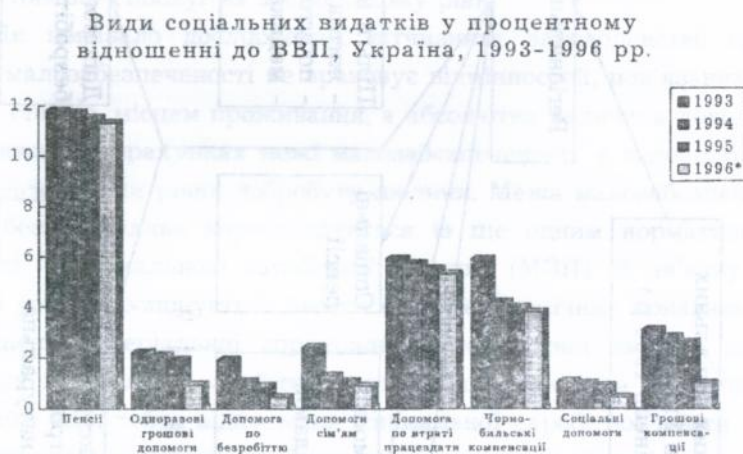
Реалізація та фінансування заходів діючої системи соціального захисту спирається переважно на державне управління і забезпечення. Оцінка частки бюджету країни на соціальні

Схема 1



потреби вказує на структурні недоліки (Див. малюнок 1). У часи зростаючої бідності видатки на соціальну допомогу залишаються на рівні біля 1 % від ВВП, соціальні пенсії становлять менше 1 % від ВВП. Важливо відзначити, що навіть ці незначні

Малюнок 1



* — наша оцінка

кошти використовуються недостатньо ефективно. Чіткого розмежування потребує фінансування системи соціальної допомоги за суб'єктами. Як свідчить світовий досвід, фінансування системи соціальної підтримки проводиться переважно з державного і місцевого бюджетів і базується на принципі безповоротного бюджетного фінансування. На теперішній час у фінансуванні системи соціальної допомоги беруть участь державний бюджет, Пенсійний фонд, фонд України соціального захисту інвалідів, місцеві бюджети, благодійні організації. За нашими переконаннями, кошти необхідно зосередити в місцевих бюджетах, зокрема для призначення і виплати допомоги створити у складі (управління) відділів соціального захисту підрозділи соціальних компенсацій та гарантій малозабезпеченим громадянам.

Якщо характеризувати процес використання бюджетних

коштів установами системи соціального захисту населення Тернопільської області і м. Тернополя, то найгострішою проблемою є їх дефіцит. Фінансування затрат на потреби цих установ проводиться із затримкою, в межах надходжень до бюджету і тільки на невідкладні витрати: зарплату, харчування, медикаменти. Видатки по інших статтях фінансуються виходячи із можливостей конкретних місцевих бюджетів. В зв'язку з цим на перший план виступають завдання економії і витрачання коштів тільки за цільовим призначенням для надання адресної допомоги. Зменшенню бюджетних витрат і спрямуванню цих коштів на необхідні першочергові цілі сприяє використання у фінансуванні соціальних заходів позабюджетних коштів. Наприклад, питома вага цих установ у фінансуванні натуральної допомоги самотнім громадянам становила в 1995 році 72 %, а в 1996 році понад 70 % від загальної суми витрачених коштів¹.

Оскільки в основному фінансування та надання допомоги проводиться з місцевих бюджетів, потрібно розробити програму соціального захисту населення області на основі об'єднання матеріальних і фінансових ресурсів різноманітних фондів, що буде сприяти підвищенню ефективності надання допомог тим, хто їх потребує. Джерелом додаткових фінансових надходжень повинна стати економія бюджетних коштів, а суворий контроль за цільовим їх використанням має забезпечити витрачання коштів з максимальним ефектом.

В роботі досліджено практику використання доходів та компенсаційних виплат як форм підтримки життєвого рівня населення. Аналіз показав, що при нинішній кризовій ситуації в Україні використовувати механізм індексації доходів складно. По-перше, механізм індексації за умови, коли збільшення доходів відбувається не за рахунок трудового внеску, а на соціальній основі, гальмує становлення ринкового механізму; по-друге, ме-

1. Матеріали Тернопільського обласного відділу соціального захисту населення.

ханізм індексації має інфлятогенний характер. Таким чином, динаміка економічної кон'юнктури вимагає встановлення контрольованої форми індексації грошових доходів населення, дотримання певних умов і режиму індексації (для малозабезпечених громадян застосовується автоматична індексація доходів).

Новим напрямком діяльності органів соціального захисту є створення служб для надання виплат з метою відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг. Як свідчить практика, проблеми пов'язані з роботою служб житлових субсидій ще недостатньо досліджені і потребують посиленої уваги з боку місцевих органів влади і державних законодавчих органів. На думку спеціалістів, роботу служб житлових субсидій можна покращити через посилення інформаційної компанії серед населення, встановлення комп'ютерного обладнання, що забезпечить оперативну підготовку відповідної інформації та звітності, налагодження розрахунків.

В результаті дослідження бюджетного фінансування системи регулюючих заходів матеріального стану малозабезпечених верств населення України в контексті загальної теорії суспільного добробуту, ми прийшли до таких теоретичних узагальнень.

1. Радикальна реформа соціально-економічної системи України на принципах соціально-регульованої ринкової економіки (основним принципом якої є зв'язок ринкової свободи та економічної ефективності з системою соціальних допомог та (компенсацій) повинна передбачати переосмислення ролі держави як гаранта відносного суспільного добробуту частини населення забезпечуваного на основі владно-організованих розподільчих і перерозподільчих відносин;

2. В теоретичному плані західна економічна наука обґрунтовує соціальні видатки держави суб'єктивним, ринковим за походженням, принципом задоволення індивідуальних потреб, які співпадають із суспільними корисностями, при існуючих об'єктивних обмеженнях бюджетних коштів, а також фінансових і матеріальних ресурсів взагалі. Реалізація соціально-

орієнтованої моделі ринкової економіки передбачає здійснення фінансової політики суспільного добробуту на основі визначених орієнтирів і критеріїв.

3. В умовах переходу до ринку соціальна політика не повинна виконувати роль тільки компенсатора (наприклад, соціальний захист при підвищенні цін). Це повинна бути запобіжна, превентивна, формуюча соціальна політика, що передбачає диференційований підхід до працездатного і непрацездатного населення країни із врахуванням соціального стану, віку, сімейного статусу. Проведений аналіз показав, що проблема бідності залишається однією із найгостріших. Враховуючи масштаби поширення бідності, кошти, що витрачаються на фінансування соціальної допомоги є недостатніми.

4. Вимагає удосконалення існуюча система соціальної підтримки. Це стосується як кількісних параметрів, що визначають механізм соціальної підтримки, так і фінансових, організаційних питань розвитку системи. На нашу думку, деякі елементи існуючої системи соціальної підтримки в Україні занадто ускладнені (допомоги сім'ям), інші недостатньо розроблені (соціальна допомога по безробіттю). Існують також структурні, системні та концептуальні проблеми (наприклад, в системі охорони здоров'я).

5. Останнім часом в Україні отримала значну популярність ідея надання соціальної допомоги за однією формальною ознакою - величиною душевого доходу. Проте, ця форма допомоги, хоч і іменується адресною, але не гарантує поступлення коштів підтримки саме малозабезпеченим сім'ям.

6. Розробляючи програми грошової допомоги найбільш вразливим верствам населення доцільно звернути увагу на той факт, що величина грошової допомоги залежить від можливостей місцевого бюджету. Малозабезпечені в регіонах з відносно меншим економічним потенціалом і відповідними фінансовими ресурсами отримують меншу грошову допомогу, ніж малозабезпечені в регіонах з відносно вищим економічним потенціалом.

На основі дисертаційного дослідження можна запропонувати ряд практичних рекомендацій.

1. Термінового удосконалення потребує громіздке, нестабільне, частково декларативне соціальне законодавство. Зокрема, діючу систему соціальної допомоги необхідно повністю привести у правову відповідність з Конституцією України, якою гарантоване право громадян на соціальну підтримку (ст. 46 Конституції України), а також необхідно визначити відповідні обов'язки територій, чітко розподілити повноваження за різними рівнями влади.

2. Поряд з державною системою соціальної допомоги все більшої підтримки потребують недержавні благодійні організації. Для них з боку держави необхідно терміново розробити регулюючі законодавчі механізми, запровадити моральні та фінансові стимули функціонування та розширення сфери діяльності.

3. В процесі реформування управління соціальним захистом необхідно створити розгалужену соціальну інфраструктуру безпосередньо на місцях: територіальні центри допомоги, спеціальні реабілітаційні центри, відділення соціальної допомоги на дому. Слід прискорити процес створення в системі Міністерства соціального захисту населення України обласних, районних підрозділів соціальних компенсацій та гарантій малозабезпеченим громадянам.

4. Пропонуємо особливу увагу звернути на розробку і запровадження в Україні системи комп'ютеризованих реєстрових досліджень, яка значно спростить процес надання допомоги, надасть можливість здійснення більш дієвого контролю за всіма видами виплат, стане більш інформативною.

5. Покращення стану фінансування системи соціальної допомоги, на думку автора, повинно здійснюватись за такими основними напрямками:

- за рахунок скасування субсидій і дотацій, які надаються з державного бюджету виробникам (близько 15 % видатків бюджету) половину заощаджених таким чином коштів спрямувати на цільову допомогу найбільш соціально неза-

хищенням верствам населення;

- за рахунок бюджетних коштів держава повинна забезпечувати лише мінімально-гарантований рівень життя деякої частини населення, насамперед, найменш соціально захищених громадян.

- в умовах постійного дефіциту фінансових ресурсів необхідно посилити контроль обласних, міських, районних відділів соціального захисту за дотриманням вимог щодо ефективного і цільового використання коштів;

- з метою покращення фінансової ситуації в системі соціального захисту доцільно ефективніше використовувати позабюджетні джерела фінансування.

6. Доцільно посилити наукову і економічну обґрунтованість соціальних нормативів (межі малозабезпеченості, мінімальної заробітної плати, мінімального і достатнього рівня споживання). При цьому нормативною базою при визначенні грошового еквіваленту межі малозабезпеченості повинна бути:

- вартість мінімального споживчого кошика, який складається із мінімально необхідного для збереження здоров'я і підтримки життєдіяльності набору товарів і послуг (вартість набору з 22 найважливіших продуктів харчування, доповнених вартістю послуг);

- фіксована частка (40-60 %) фактично досягнутого в країні середньодушового доходу. Це потребує значних коштів для допомоги малозабезпеченим верствам населення і може бути використано лише за умови сталого зростання суспільного багатства;

- межа малозабезпеченості повинна враховувати відмінності, пов'язані з віком, статтю та місцем проживання.

7. В умовах прогресуючого дефіциту фінансових ресурсів важливою проблемою є захист реальних розмірів соціальних допомог. В зв'язку з цим вважаємо, що вони повинні залежати не від мінімальної заробітної плати, а, перш за все від середньої заробітної плати, і, таким чином, повинні бути пов'язані з податком

на доход та внесками по соціальному страхуванню.

8. З метою детального аналізу причин низького рівня життя і визначення ефективних конкретних форм підтримки слід сконцентрувати увагу і заходи по подоланню бідності на територіальному рівні. Соціальна політика має бути значно децентралізована, основний обсяг соціальних витрат перенесений на місцевий та регіональний рівні. Завдяки такому підходу буде посилена адресність та цілеспрямованість системи соціальної допомоги.

9. Вважаємо за доцільне проведення в умовах інфляції періодичної індексації грошових доходів, а також індексування невикористаних вчасно допомог.

Одночасно з метою удосконалення розрахунку середньодушового доходу слід доповнити його оцінкою нагромаджень, майна, форм зайнятості потенційних реципієнтів.

10. Для визначення кола тих, хто потребує допомоги, варто врахувати західний досвід, коли людина сама робить заяву про свою бідність і вказує джерела доходу, а спеціальна комісія видає відповідне рішення (заключення щодо форми і величини допомоги). Найбіднішим, тобто тим особам, які не мають визнаного суспільством необхідного стандарту споживання, повинна надаватися екстренна допомога.

11. Для надання рівної грошової допомоги малоімущим категоріям населення на всій території країни, слід, на наш погляд, скористатись принципом негативного податку на доход, який передбачає диференційований розподіл централізованих коштів по регіонах і швидке реагування на зміну фінансового становища регіонів. Серед термінових заходів підтримки тих, хто знаходиться на межі фізичного існування, потрібно запровадити цільові купони багаторазового використання.

12. Організація фінансування соціальної підтримки безробітних в Україні поступово по мірі створення відповідних економічних передумов має організаційно й кількісно наблизитись до функціонування аналогічних фондів у країнах з розвинутою ринковою економікою.

Реалізація пропонованих заходів, за нашим сподіванням,

буде сприяти створенню в Україні більш раціональної і стабільної національної системи соціальної солідарності, позитивно вплине на ефективність використання бюджетних коштів з метою фінансування малоімущих категорій населення, посилить гуманний характер і міжнародний авторитет Української держави.

3. ПУБЛІКАЦІЇ АВТОРА ПО ТЕМІ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Про соціальні гарантії населенню // В зб.: Проблеми розбудови державності України. - Тернопіль 1993. - 0,2 др. арк.

2. Проблеми національної програми соціального захисту в Україні // Тези міжнародної наукової конференції "Молода Україна - нові можливості." - Тернопіль, 1994 - 0,2 др. арк.

3. Проблеми реформування системи фінансування соціального захисту // В зб.: Проблеми і напрямки реформування економіки України." - Тернопіль, 1996 - 0,4 др. арк.

4. Нові наміри в соціально-економічній політиці на шляху до ринку // В зб.: Фінансові проблеми економіки перехідного типу. - Тернопіль, 1996 - 0,4 др. арк.

Зорий О.Г. Финансовые регуляторы общественного благосостояния (бюджетное финансирование малообеспеченных).

Диссертацией является рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.04.02 - Государственные финансы и налоги.

Тернопольская академия народного хозяйства.

Тернополь - 1996.

В диссертации впервые комплексно проанализированы проблемы финансовых регуляторов общественного благосостояния, в частности системы вспомоществования малообеспеченным категориям населения Украины. На основании сравнения системы государственного вспомоществования в Украине и международной

практики (в частности США) обозначены основные проблемные моменты по предоставлению социальной помощи в период становления рыночных отношений. Проведен критический анализ состава и структуры источников финансирования системы вспомоществования в Украине, определены основные направления развития системы социальной помощи и пути повышения эффективности ее функционирования.

Ключові слова: Суспільний добробут, економіка добробуту, держава добробуту, система соціальної допомоги, бюджетні асигнування, видатки бюджету.

Zoriv O.G. The financial regulators of social prosperity. (budgetary financing of poor people).

The dissertation is the manuscript.

The dissertation for the Degree of Candidate of Economics on speciality 08.04.02 - Public Finance and Taxes.

Ternopil Academy of National Economy.

Ternopil, 1996.

In the dissertation the problems of the financial regulators of social prosperity have been comprehensively analysed for the first time, specifically the assistance systems for the category of poor people in Ukraine. On the ground of comparison of the system of state assistance in Ukraine and the international practice (specifically USA) the main problematical aspects, which are meant to give the social assistance in the period of formation of market relations have been indicated.

In this research the critical analysis of the composition and the structure of financial sources of the assistance system in Ukraine has been examined, the main trends of development of the system of social assistance and the ways of increase in efficiency of its functioning have been defined.

Підписано до друку 18.12.96р. Формат паперу 60:84 1/16
Друк офсетний. Папір білий. Др. арк. 1. зам. 246. Тираж 300.

Тернопіль, бульвар Т. Шевченка 19, фірма НВН "Елком"

AE 36.558

AB 36.558