



С. В. Осадчук*

БЮДЖЕТНІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЇ

Реформування управлінських підходів у сфері соціального розвитку стосується не лише центральних, а й значно більшою мірою місцевих органів виконавчої влади. Основна проблема у цьому аспекті полягає в оптимальному поєднанні місцевих і загальнодержавних інтересів та в реалізації цілеспрямованої соціальної політики на місцях в умовах обмеженості ресурсів.

При цьому саме на місцевому рівні досягається більша ефективність прийняття управлінських рішень, результативність соціальної політики, а також можливість залучення громадян не лише до процесу споживання послуг, але і у їх виробництві.

Механізми управління соціальним розвитком території розглянуті в наукових працях М. В. Гончаренко¹, С. Корецька², М. Лесечко³, Г. І. Ляхович⁴, О. Нижник⁵, В. Проценко⁶, І. О. Солодовник⁷, Л. В. Слободян⁸.

Цілі статті: проаналізувати роль держави у розробці та реалізації соціальної політики на регіональному рівні та з'ясувати ефективність бюджетних механізмів реалізації соціальних стандартів.

Визначимо особливості соціальної політики на рівні регіону.

З-поміж головних напрямів політики, що стосуються соціального розвитку регіонів, передусім виділяються такі:

— посилення галузевих, регіональних і місцевих підходів щодо вирішення соціальних і екологічних проблем;

— поєднання заходів соціального захисту із заходами, пов'язаними з професійною підготовкою та підвищенням рівня зайнятості, як засобу переходу від виключення із суспільного життя до соціальної інтеграції;

— сприяння соціальному діалогу та зміцненню партнерства на різних рівнях із метою досягнення згоди та розробки ініціатив щодо вдосконалення систем організації праці, включаючи гнучкі схеми роботи, мета яких — підвищити конкурентоспроможність і досягнути потрібної рівноваги між гнучкістю та соціальною безпекою.

Регіональна соціальна політика розвивається під дією великої кількості факторів: демографічних, економічних, соціальних, етнічних, екологічних, інформаційних тощо). Всі фактори можуть по-різному проявлятися в залежності від рангу соціальної політики: глобальна (наднаціональна або міжнаціональна), національна, регіональна, локальна (місцева) соціальна політика.

На думку М. В. Гончаренко “в Україні на сьогодні не розроблено і законодавче не закріплено механізми зв'язку між бюджетними видатками і цілями стратегічного розвитку території щодо управління видатками місцевих бюджетів”⁹.

© Осадчук С. В., 2008

* доцент кафедри фінансової та економічної політики Одеського регіонального інституту державного управління Національної Академії державного управління при Президентіві України, кандидат наук з державного управління

¹ Гончаренко М. В. Місцевий бюджет як джерело фінансування соціально-економічного розвитку території // Інноваційні технології та механізми державного управління на регіональному рівні: Матеріали наук.-практ. конф. Харків, 28 лист. та 21 груд. 2006 р. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ., 2007. — С. 72-75.

² Корецька С. Економічні важелі регулювання соціального розвитку в умовах суспільних трансформацій // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. Київ, 31 трав. 2006 р. — К., 2006. — Т. 2. — С. 224-225.

³ Лесечко М., Чемерис А., Сидорчук О. Методичні підходи до оцінки соціального капіталу // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. праць ОРІДУ. — Вип. 1 (25). — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. — С. 34-43.

⁴ Ляхович Г. І. Фінансування соціальної сфери за кордоном. // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. праць. — Вип. 2 (17). — Х.: Магістр, 2003. — Ч. 2. — С. 83-89.

⁵ Нижник О., Кравець Т. Фінансування заходів державної соціально-гуманітарної політики (до 2005 року) // Регіональна політика України: формування соціогуманітарних пріоритетів розвитку / За заг. ред. Ю. Тищенко. — К., 2006. — С. 51-63.

⁶ Проценко В. Цільове бюджетне фінансування — пріоритетний напрямок розвитку України. // Казна. — 2006. — № 1-2. — С. 26-27.

⁷ Солодовник І. О. Деякі питання соціального захисту населення на регіональному рівні. // Інноваційні технології та механізми державного управління на регіональному рівні: Матеріали наук.-практ. конф. Харків, 28 лист. та 21 груд. 2006 р. — Х.: Магістр, 2007. — С. 23-25.

⁸ Слободян Л. В., Руда Н. А. Моніторинг бюджетного фінансування соціального захисту населення в регіонах України і державах ЄС // Регіональна економіка. — 2006. — № 2. — С. 166-176.

⁹ Гончаренко М. В. Місцевий бюджет як джерело фінансування соціально-економічного розвитку території // Інноваційні технології та механізми державного управління на регіональному рівні: Матеріали наук.-практ. конф. Харків, 28 лист. та 21 груд. 2006 р. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ., 2007. — С. 73.



Так, для України суттєвим є фактор територіальної диференціації рівня розвитку, пов'язаний з процесом регіоналізації, виділення окремих груп дрібних і великих власників капіталу. Останні мають як пряму, так і опосередковану причетність до перерозподілу суспільних багатств, а значить і до формування ефективної регіональної політики. В результаті, регіони України мають не лише різний ступінь готовності до реалізації державної соціальної політики, але й по-різному зацікавлені у виробленні власної соціальної політики.

Окремі адміністративні одиниці в Україні об'єктивно мають меншу доходну базу. Зростає розрив між середньодушовим доходом найбагатших і найбідніших територій. *Дуже суттєвою є регіональна диференціація за обсягами надходжень до місцевих бюджетів на одну особу — 9,4 раза.* Найбільші надходження на одну особу отримано в м. Києві (3070,6 грн.) й м. Севастополі (874 грн.) та Київській області (869,5 грн.) при середньому показнику 770,9 грн. Найменші надходження — у Тернопільській (326,3 грн.), Закарпатській (415,8 грн.) та Вінницькій (425,3 грн.) областях¹⁰.

Водночас слід зауважити, що в жодному з регіонів доходи місцевих бюджетів без трансфертів не забезпечують їхніх видатків. Обсяг офіційних трансфертів регіонам за цей період становив майже 30 млрд. грн., або 643 грн. на одну особу.

Слабкою є координація державної соціальної політики та місцевої бюджетної політики. За останні роки відбулося різке зменшення забезпеченості системи соціального захисту коштами місцевих бюджетів (таблиця 1).

Таблиця 1.

Динаміка видатків на соціальний захист, 2002, 2006 роки

	2002	2006
Державний бюджет (млн. грн.)	57,5	73,1
Місцеві бюджети (млн. грн.)	42,6	26,9

Недосконалим є використання бюджетних механізмів реалізації соціальних стандартів, зокрема:

- фінансується організація, а не послуга;
- бюджет, який розраховується на один рік, не гарантує наступності видаткової політики протягом принаймні 3-5 років;
- ускладнена координація соціальної та бюджетної політики (наприклад, освітня діяльність фінансується щонайменше через чотири міністерства: освіти, охорони здоров'я, внутрішніх справ, аграрної політики).

Також недосконали є основні підходи до нормативів соціальної забезпеченості. До введення чинного Бюджетного кодексу при розрахунках трансфертів до місцевих бюджетів використовувалися нормативи витрат в матеріальному вигляді: номенклатура та кількість медикаментів на відділення, норми споживання на дитину тощо. Після введення нового бюджетного законодавства застосовуються поняття *нормативи бюджетної забезпеченості*, що повинні були враховувати вказані нормативи витрат.

За експертними оцінками Асоціації міст України, перші два роки розрахунки дійсно відбувалися, виходячи з узагальнених потреб у таких витратах. У наступні роки нормативи визначалися, виходячи з розрахунків попереднього року, з урахуванням зростання заробітної платні. При цьому практично не враховувалися: зростання інфляції; потреба в збільшенні персоналу; удосконалення матеріально-технічного забезпечення діяльності установ соціальної сфери тощо. Треба також зазначити, що нормативи не враховують якість, а це майже унеможливило формування об'єктивної вартості послуги.

Роль держави у розробці та реалізації соціальної політики на місцях. Соціальне середовище виступає потужним фактором і своєрідним "замовником" тієї чи іншої моделі соціальної політики. Ця участь враховує виконання трьох основних функцій: надання

¹⁰ Використано матеріали і здійснено розрахунки на основі джерела: Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2006 рік / Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Бабич Т. С., Зубенко В. В. — Проект "Реформа місцевих бюджетів в Україні", RTI International. — К.: 2006. — С. 89-119.



необхідних соціальних послуг, фінансування та регулювання і покликана забезпечити реалізацію принципів соціальної справедливості, розв'язати проблеми недостатності інформації та нераціональності вибору користувача соціальних послуг, а також поліпшення якості надання соціальних послуг.

Держава має контролювати та регулювати діяльність соціально спрямованих установ, організацій, закладів та підприємств незалежно від форм власності та підпорядкування. Це виявляється у контролі за умовами надання соціальних послуг, висуванні вимог до рівня кваліфікації працівників та якості надання соціальних послуг тощо. Держава через відповідні органи повинна інспектувати діяльність суб'єктів надання соціальних послуг з метою забезпечення відповідності послуг, що надаються, вимогам законодавчої та нормативно-правової бази у соціальній сфері, зокрема, стандартам якості.

Одним з питань перспективного розвитку регіональної соціальної політики є оцінка ефективності та оперативності її заходів. У практичній роботі з цією метою найчастіше використовують метод порівняння територіальних затрат, пов'язаних з досягненням мети. Очевидно, що оцінка економічної ефективності дій тієї чи іншої конкретно зорієнтованої соціальної системи, а відповідно політики конкретного напрямку (праці та заробітної плати, соціального захисту населення, соціального забезпечення, соціальної роботи) не буде коректною без визначення соціального ефекту заходів. Необхідно не лише оцінювати вплив систем оподаткування на доходи населення, внесків на соціальний захист, субсидій на догляд за дітьми, на оплату комунально-побутових та житлових послуг, вплив податків та трансфертів на бідність, але й розглядати параметри зниження рівня соціальної напруги в суспільстві, його безпеки, забезпечення соціальної активності населення, розвитку фізичного, інтелектуального, культурного рівня людей.

Нині дієвість регіональної соціальної політики "пробуксовує" через недосконалість розвитку міжбюджетних відносин у державі, власна ж соціальна політика регіонів ще не набрала системного вигляду. В цій ситуації стратегічним завданням реформи соціальної сфери, а отже і регіональної соціальної політики в Україні є забезпечення кардинальних змін в її розвитку на всіх рівнях організаційної ієрархії з метою більш якісного відтворення соціальних відносин.

Це, насамперед, пов'язано з підвищенням компетенції територій у плані реалізації делегованих їм функцій стосовно формування власних організаційно-господарських структур соціального управління; моніторингом за змінами стану соціального життя в межах регіону; розвитком множинності форм організації обслуговування населення та конкуренції за рахунок децентралізації мережі об'єктів державної форми власності; акумулюванням ресурсів (перш за все фінансових) для розв'язання соціальних завдань; розподілом та контролем за цільовим використанням ресурсів, наглядом за відповідністю функціонування та розвитку локальних систем обслуговування населення тощо.

Отже, побудова економічно сильної, стабільної, соціально справедливої держави вимагає як політики вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, зняття соціальної напруги міжрегіонального характеру, так і політики випереджаючого формування середнього класу локального рівня, який став би запорукою ліквідації бідності в суспільстві та носієм нових стандартів економічної поведінки і способів задоволення своїх соціальних потреб.

Разом з тим, управління регіональною соціальною системою потребує впорядкування таким чином, аби спрямувати його на комплексне вирішення соціально-економічних проблем, специфічних для кожного регіону. Причини низького рівня соціального забезпечення населення країни полягають у наступному: зниженні активної позиції органів державної виконавчої влади всіх рівнів у вирішенні соціальних питань та збереженні соціальних надбань; відсутності чітких вмотивованих підходів щодо фінансування бюджетних галузей як на загальнодержавному, так і на регіональних рівнях; зниженні підтримки стосовно поширення та пропагування досвіду місцевих ініціатив щодо реалізації соціальних благ, проведення соціальної роботи; різкій комерціалізації соціально-культурних послуг, яка відсторонила від якісного обслуговування більшу частину населення; інтенсивній децентралізації, що не супроводжується відповідним перерозподілом ресурсів між центром та регіонами.

Делегування повноважень у сфері управління соціальним розвитком. Разом із чітким законодавчим розподілом повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між



загальнодержавним і місцевими рівнями центр ваги управління соціальною сферою повинен бути перенесений на місцевий рівень. Соціальна інфраструктура: освіта, охорона здоров'я, сфера культури і мистецтв, праці та соціального забезпечення — усе це має перейти переважно до компетенції місцевого самоврядування та складати головний зміст їх діяльності.

Необхідно делегувати частину повноважень держави з організації соціальних послуг у громаді місцевого самоврядуванню. Це сприятиме покращенню планування послуг, дозволить враховувати потреби в них, місцеві особливості надання послуг тощо. Розвиток системи соціальних послуг на рівні місцевої громади забезпечить: цільову спрямованість, поглиблення адресності, покращення якості життя людей; чіткий взаємозв'язок між коштами, які сплачують платники податків і рівнем послуг, які надаються у громаді за рахунок цих коштів; сприятливі умови для надання соціальних послуг недержавними суб'єктами.

Діяльність органів місцевої влади з організації надання соціальних послуг у громаді бракує ефективності. Це обумовлено насамперед незначними обсягами бюджетного фінансування, недосконалістю механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади; недостатньою податковою базою, зокрема місцевих податків та зборів; надмірною залежністю місцевого самоврядування від рішень центральної виконавчої влади, зокрема в питаннях планування послуг та формування мережі соціальних служб, формування і виконання місцевих бюджетів; відсутністю чіткого розподілу функцій у системі соціальних послуг між органами державної влади, місцевого самоврядування та надавачами послуг;

Окрім питань, пов'язаних із основами бюджетної політики, спрямованої на формування її загальних засад, організацію міжбюджетних взаємовідносин та зміцнення її дохідної бази, важливе місце відводиться бюджетному фінансуванню на місцях. Незважаючи на те, що обсяги бюджетного фінансування обмежені обсягом доходів, економне, раціональне, ефективне та цільове використання бюджетних коштів має велике значення.

Забезпечення соціальної стабільності в Україні передбачає зміни в системі механізмів територіального управління соціальним розвитком. Необхідно чіткіше окреслити стратегічні орієнтири розмежування функцій соціального управління між центром та регіонами, їх взаємну відповідальність за суспільний поступ у країні.

Одним із напрямів вирішення проблем в управлінні соціальною сферою на місцях також повинна стати реально діюча взаємодія органів місцевої виконавчої влади та уряду при вирішенні питань розроблення та здійсненні відповідно до перспективних планів розвитку територій політики в галузі соціальної захищеності населення, охорони здоров'я, освіти, культури і спорту; здійсненні розвитку мережі установ соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти, культури і спорту;

Для якнайшвидшого вирішення проблем управління соціальним розвитком територій необхідно:

— прийняти на законодавчому рівні нормативні документи щодо затвердження механізмів подальшого реформування галузей соціальної сфери в регіонах з метою більш глибокого забезпечення основних конституційних соціальних гарантій громадян;

— підвищити роль органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо збалансованості грошових надходжень і видатків громадян, надання матеріальної підтримки населенню;

— надати регіонам права перерозподілу бюджетних коштів та визначення потреби в кадрах та їх підготовки за ступеневою освітою місцевими навчальними закладами;

— урегулювати та підвищити обсяги фінансування з боку держави (при цьому слід враховувати кількість населення, соціальну інфраструктуру, регіон, показники соціально незахищеного населення).

Перспективи подальших досліджень з даного питання вбачаємо в обґрунтуванні дієвих механізмів надання якісних соціальних послуг, які б відповідали сучасним вимогам та потребам населення.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою економічної та фінансової політики
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної Академії державного управління при Президентові України
(протокол № 8 від 21 лютого 2008 року)*