

Гордієнко Л. А., кандидат економічних наук, доцент, науковий співробітник, Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки

ORCID ID: 0000-0001-8979-8968

e-mail: lgordienko35@gmail.com

Науково-методологічні підходи фінансування соціальних виплат малозахищеним верствам населення

Анотація. Забезпечення якісного життя населення країни є пріоритетним завданням уряду. Трансформаційні процеси в економіці та соціальні перебудови призвели до збільшення кількості людей, які потребують соціального захисту та підтримки з боку держави. Питання соціального захисту та фінансування соціальних виплат постійно перебувають у колі зору науковців. У статті досліджено вітчизняні реалії щодо підтримки малозахищених верств населення. На основі статистичної інформації та звітності Міністерства соціальної політики виявлено тенденції фінансового розвитку соціального забезпечення, досліджено стан фінансування соціальних видатків, визначено їхню структуру, а також проаналізовано зміни показників бідності в контексті соціальних трансформацій. За результатами виконаного дослідження обґрунтовано підходи щодо оптимізації соціальних виплат громадянам України, які потребують захисту та підтримки.

Ключові слова: соціальний захист; соціальні виплати; мінімальна заробітна плата; мінімальна пенсія; прожитковий мінімум; соціальні видатки; малозахищене населення.

Gordienko L., Ph.D in Economics, Assistant Professor, Researcher, State Scientific Research Institute for Information and Economic Modeling

Scientific and Methodological Approaches of Financing Social Expenses with Population Lowered Victims

Abstract. Introduction. Today, Ukraine faces a sharp poverty problem, aggravated by low level of population incomes. This is because the transformation processes in the economy and social structure has led to an increase in the number of people needing social protection and support from the state. Today a significant part of Ukraine's population is below the poverty line. The most important task of socially oriented economy is the work of the social protection of all sectors of society and development of a strategy for effective social policies.

Purpose. To define methodological approaches to optimal social protection of vulnerable groups of the population.

Results. The tendencies of financial development in social security providing have been revealed. The author examines the factors that affect to the state financing of the social security system; the methods of realization of effective social support of the population. Non-contributory social benefits and services schemes, that from the State Budget, following items: social assistance; privileges; housing subsidies; and social services.

Ukrainians rank among the world's poorest people. But Ukraine recorded one of the sharpest declines in poverty of any transition economy in recent years. The poverty rate, measured against an absolute poverty line, fell from a high of 51.4 percent in 2013 to 38.2 percent in 2017. Since 2014, the government's social reforms have focused on the implementation of the tasks of creating a fair pension insurance system; ensuring effective state social support of the population, etc. The minimum wage has doubled, and the subsistence minimum is 10.1%, the minimum pension is 16.4%. The largest share of Consolidated Budgets' expenditures on social protection is expenditure on pensioners (more than 49%).

Conclusions. In terms of social protection system, key challenges are to improve the quality and efficiency of social services. Assessing the effectiveness of social payments requires regular monitoring in order to determine their effect on the demographic, social and financial situation in the country.

Keywords: social protection; social benefits; minimum wage; minimum pension; living wage; social expenditures; low-income population.

JEL Classification: J16, H31, H41, H61, I31, I38.

Постановка проблеми. В умовах євроінтеграції та подолання фінансової й політичної нестабільності в країні пріоритетним напрямом соціальних трансформацій залишається забезпечення соціальних гарантій населення. Попри певні зрушення з боку уряду щодо реалізації конституційних прав громадян

на соціальний захист, а саме прийняття низки законів та концепцій щодо подолання бідності та соціальної підтримки населення [9; 11; 12], і досі залишаються проблеми незахищеності значної кількості громадян країни. Однією з причин такого становища є проблема неефективного використання обмежених ресурсів,

адже зростання соціальних видатків підвищує рівень соціальних виплат, а не якість соціальних послуг.

Сучасні реалії, які констатують перманентне зубожіння нації, потребують обґрунтованих методологічних підходів щодо соціального захисту, які будуть поєднувати економічні й правові гарантії забезпечення основних прав громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблема фінансування соціальних виплат мало захищеним верствам населення постійно досліджується науковцями, вивчається соціальними інститутами та дослідниками. Так, О. Кириленко, В. Куценко, Я. Остафійчук, О. Палій, М. Ріппа, В. Скуратівський, М. Шульга та інші дослідники у своїх працях розглядали сучасні проблеми соціального захисту громадян. Напрями реалізації соціальної політики та фінансування соціальних виплат висвітлено в працях: О. Амоші, Л. Антошкіної, Л. Баранник, С. Корецької, М. Крупки, В. Опаріна, І. Сироти, В. Федосова та інших науковців.

Серед науковців останнім часом значна увага приділяється й адресності соціальних виплат. Так, на думку Л. Оліфіренка та К. Коваль, ефективний соціальний захист не окреслюється лише наявністю гарантованих державою соціальних виплат. Актуальності набувають саме ті послуги, які мають надаватися з урахуванням особливостей і потреб різних категорій осіб [8, с. 11]. Відповідно, ці послуги мають бути максимально спрямовані на подолання бідності. Олійник Г., досліджуючи проблеми подолання бідності в Україні, наголошує на необхідності вдосконалення адресного характеру соціального захисту незахищених верств населення шляхом удосконалення методологічних підходів до визначення показників бідності, встановлення єдиних критеріїв оцінки майнового стану сім'ї для визначення права на призначення певного виду соціальної допомоги, спрощення процедур надання соціальної допомоги [7, с. 32]. Недосконалість чинних механізмів соціальних виплат констатує й Р. Маслик. Авторка зазначає, що соціальні виплати мало захищеним громадянам здійснюються переважно на універсальній, а не на адресній основі, що розширює контингент їх отримувачів і відповідно перенавантажує державний бюджет [3, с. 95].

Проте, попри значні структурні зрушення у сфері соціального захисту, за межами наукових досліджень залишилися питання узагальнення методології забезпечення стабільними джерелами фінансування заходів соціальної підтримки, а також напрямів

реалізації державної соціальної політики щодо своєчасності виплат громадянам адресних соціальних трансфертів.

Формулювання цілей дослідження. Метою статті є визначення методологічних підходів до оптимізації соціальних виплат мало захищеним верствам населення.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Основні напрями реалізації державної соціальної політики полягають у забезпеченні конституційних прав та гарантій громадян щодо соціального захисту. Ефективність системи соціального захисту залежить, у першу чергу, від своєчасності, повноти, безперервності та адресності соціальних виплат.

Наразі основними критеріями соціальної допомоги є грошові виплати, натуральна допомога та соціальні пільги, а основними механізмами фінансування виступають:

– страховий механізм – фінансування соціальних виплат здійснюється за рахунок коштів спеціальних страхових фондів;

– бюджетний механізм – фінансування соціальних виплат здійснюється за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів бюджетної системи.

За своїм змістом «соціальна допомога – система заходів, спрямованих на повернення особи до активного життя та праці, відновлення соціального статусу й формування в особи якостей, установок щодо пристосування до умов нормальної життєдіяльності шляхом правового й матеріального захисту її існування, підготовки до самообслуговування з формуванням здатності до пересування й спілкування, повсякденних життєвих потреб тощо» [10], тобто це спосіб полегшити матеріальний стан мало захищених верств населення, до яких належать особи, які з поважних або незалежних від них причин, мають середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї [4, с. 82-89]. Теперішній стан системи соціальної фінансової підтримки населення не відповідає рівню прискореного розвитку й зростання економіки країни.

Так, за даними Міністерства соціальної політики межа бідності у 2017 р. за доходами нижче законодавчо встановленого прожиткового мінімуму (загальні еквівалентні доходи нижче законодавчо встановленого прожиткового мінімуму на одну особу) та становила 1604 грн, що на 15,6 % більше, ніж її значення у 2016 р. (1388 грн). Проте рівень бідності, обчислений за даною методикою, зменшився на 1,4 в.п. і становив 2,4 % проти 3,8 % за 2016 рік [4] (рис. 1).

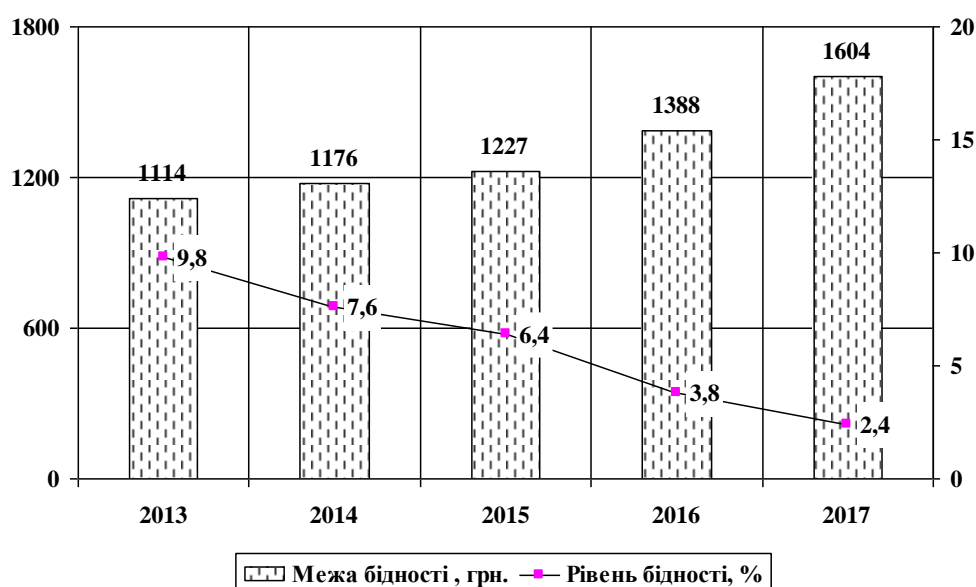


Рисунок 1 – Межа бідності за доходами нижче законодавчо встановленого прожиткового мінімуму

Джерело: побудовано автором за даними [13; 14]

Результатами таких зрушень стали певні соціальні трансформації та реформи уряду щодо підвищення соціальних стандартів. Так, у 2013-2014 рр. рівень мінімальної заробітної плати та пенсії залишались незмінними 1218 грн та 949 грн відповідно (рис. 2). Соціальні реформи, що провадяться урядом з 2014 р. були зосереджені на реалізацію завдань щодо створення справедливої системи пенсійного страхування; забезпечення ефективної державної соціальної підтримки населення тощо.

У результаті цих реформ, починаючи з 2015 р., відбулось підвищення державних соціальних стандартів та гарантій. У середньому на 13% зросли

мінімальна пенсія та заробітна плата. Подальші реформи були спрямовані на підвищення мінімальної заробітної плати, яка станом на 01.01.2018 р. зросла вдвічі, розмір прожиткового мінімуму на 10,1 %, а мінімальної пенсії на 16,4 %. Підвищення рівня доходів усіх верств населення сприяло покращенню ситуації з бідністю. Уперше з 2013 р. було зафіксовано суттєве зменшення рівня абсолютної бідності. Рівень бідності за доходами нижче фактичного прожиткового мінімуму у 2017 р. зменшився на 15,4 в. п. (з 53,6 % у 2016 р. до 38,2 % у 2017 р.). Серед працюючого населення рівень абсолютної бідності зменшився на 18,9 в. п. (з 44,2 % до 25,3 %) [4].

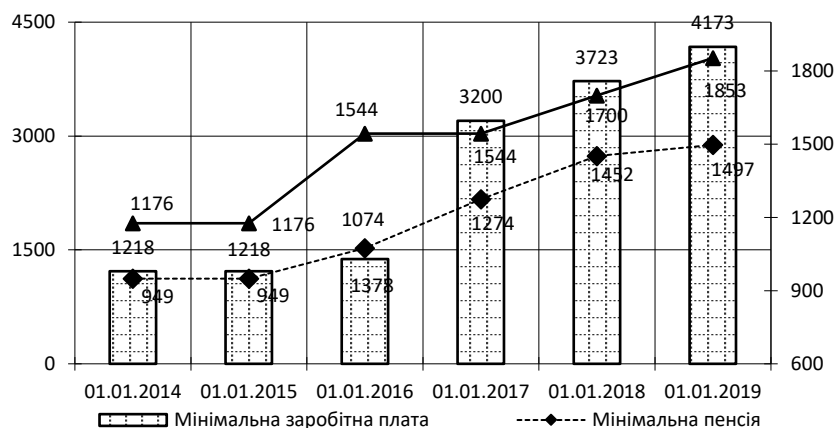


Рисунок 2 – Розмір окремих мінімальних соціальних виплат в Україні у 2013-2018 рр., грн

Джерело: побудовано автором за даними [4]

Відповідно, вказані трансформації супроводжувались й значним зростанням соціальних виплат. Так, за даними Міністерства фінансів України у 2017 р. на соціальний захист із державного бюджету було виділено 285,76 млрд грн, зростання виплат проти 2016 р. становило 10,6% [5] (табл. 1).

Таблиця 1 – Видатки зведеного бюджету України на соціальний захист у розрізі статей фінансування, млрд грн

Період	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік	9 міс. 2018
Усього видатки Зведеного бюджету	505,84	523,13	679,79	835,80	1060,00	841,59
у % до ВВП	34,77	33,39	34,35	35,06	35,54	–
Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення	145,06	138,00	176,34	258,33	285,76	229,28
у % до ВВП	9,97	8,81	8,91	10,84	9,58	–
Соціальний захист на випадок непрацевдатності	7,68	7,96	8,70	10,31	12,83	11,24
Соціальний захист пенсіонерів	87,26	79,81	99,59	147,61	140,23	113,55
Соціальний захист ветеранів війни та праці	4,89	4,69	5,37	6,98	6,79	7,94
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	35,71	36,40	36,48	40,71	44,12	31,51
Соціальний захист безробітних	0,25	0,06	0,06	0,09	0,11	0,11
Допомога у вирішенні житлового питання	2,68	2,60	15,52	41,63	68,73	55,77
Соціальний захист інших категорій населення	5,74	5,57	8,62	8,34	9,47	6,22
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Інша діяльність у сфері соціального захисту	0,83	0,90	2,00	2,65	3,46	2,91

Джерело: побудовано автором за даними [5]

Основними напрямками фінансування були виплати соціальних пенсій – 49,1% від загальної суми, проте дана сума у порівнянні з 2016 р. скоротилась майже на 8%, що стало результатом перерахунку здійснених соціальних виплат. Другою за обсягами є стаття виплат допомоги у розв'язанні житлових питань. У 2017 р. було виділено 68,73 млрд грн, що на 7,9% більше, ніж у 2016 р. Основними факторами збільшення даної статті соціальних виплат стала політика уряду щодо спрощення процедури отримання субсидій та підвищення соціальних стандартів. За іншими статтями значних зрушень не було зафіксовано. На фундаментальні та прикладні дослідження й розробки у сфері соціального захисту, як і попередні роки, було виділено менше 0,01% від загальної суми соціальних видатків.

Попри зростання виплат відносно ВВП видатки на соціальний захист 2017 р. становили 9,58%, тобто були на рівні 2013 р., у той час як 2016 р. їхня частка становила 10,84%. Для порівняння у країнах ЄС загальні витрати на соціальну допомогу у 2017 р. становили 4068 млрд євро (27,5% ВВП) [15].

Система соціального захисту європейських країн складається з безлічі різних видів допомоги. Соціальні виплати містять широкий спектр заходів, переважна кількість яких є універсальними для всієї Європи. Значна кількість населення має можливість отримати широкий спектр соціальних виплат [1].

В Україні, як свідчать дані таблиці 1, соціальні виплати здійснюються з використанням таких фінансових методів: підтримка соціальної

інфраструктури; фінансування соціальних послуг; компенсація витрат на соціальне забезпечення; виплати громадянам, які виступають об'єктами соціального захисту.

Варто зауважити, що в останні роки система соціального захисту суттєво зміцнилася. Зокрема, розв'язано питання із затримками соціальних виплат, впроваджено монетизацію окремих пільг (з 2019 р. запроваджено механізм монетизації субсидій), здійснюється індексація пенсійних виплат. Проте і надалі існують проблеми надання допомоги малозахищеним верствам населення.

Основною проблемою українських реалій щодо фінансування соціальних виплат є їхня бюджетна складова, адже левова частка виплат здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Корпоративні системи соціальної підтримки розвиваються занадто повільно й фрагментарно, адже вони не отримують від держави стимулів та пріоритетів.

Сучасна проблема фінансового забезпечення соціальних виплат не може бути вирішена лише на основі значного підвищення рівня доходів. Вона потребує комплексної, концептуальної розробки цілісної системи фінансового забезпечення соціальної підтримки населення.

На нашу думку, фінансування соціальних виплат малозахищеним верствам населення має здійснюватись у результаті функціонування всіх фінансових інститутів, які у своїй сукупності мають формувати інститут соціальної підтримки. Так, у соціально орієнтованій державі учасником

соціального забезпечення громадян має бути не лише держава, а й соціальні підприємства та благодійні організації. Під час формування обсягу ресурсів для фінансування соціальних виплат необхідно враховувати не лише бюджетні ресурси, а й кошти корпоративних структур, що можуть бути залучені, а також реальні доходи самих громадян. Перерозподіл коштів між реципієнтами має відбуватись на основі адресності виплат із визначенням певного результату

таких витрат. Головною складовою такого підходу має стати контроль за соціальними виплатами. Усі учасники соціального процесу мають здійснювати контроль за результативністю соціальних виплат, своєчасно здійснювати моніторинг мало захищених верств населення і приймати рішення щодо перегляду норм виплат та своєчасності фінансування. Інституціональна структура інституту соціальної підтримки зображена на рис. 3.

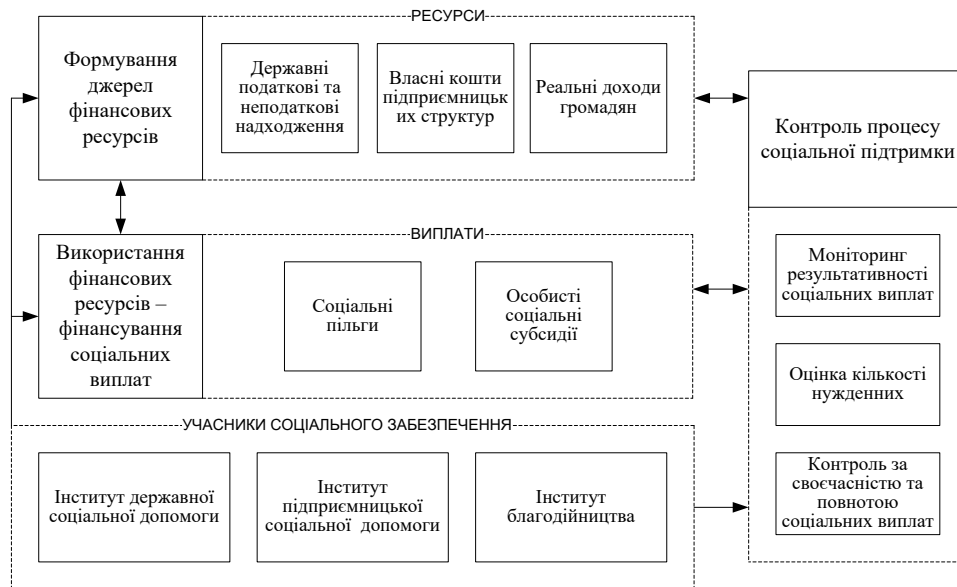


Рисунок 3 – Структура інституту соціальної підтримки

Джерело: авторська розробка

Впровадження наведених підходів сприятиме покращенню соціального захисту в країні. Так, залучення корпоративних структур та домогосподарств сприятиме зменшенню навантаження на бюджет. Адресність соціальних виплат дозволить уникнути нецільового використання коштів. Посилення контролю як з боку держави, так і інших учасників фінансування соціальних виплат дозволить не лише контролювати своєчасність та повноту виплат, а й вчасно реагувати на зміни в соціальному стані населення та нецільове використання коштів.

Отже, інститут соціальної підтримки населення – це система управління централізованими та децентралізованими фінансовими ресурсами, які спрямовуються на соціальне субсидювання та надання населенню інших послуг шляхом застосування спеціальних фінансових механізмів. На відміну від традиційного фінансування соціальних виплат, як одностороннього процесу забезпечення дохідними джерелами, фінансування соціальної підтримки населення є двобічним рухом грошових потоків при формуванні джерел фінансових ресурсів для соціальної підтримки й використанні цих ресурсів у

процесі фінансування заходів соціальної підтримки і її доведення до одержувачів. Завдяки цьому двосторонньому процесу руху фінансових ресурсів реципієнти одержують соціальну підтримку в тій або іншій формі.

Висновки. Система соціального захисту в Україні переважно складається із соціальних виплат та грошової компенсації для окремих категорій громадян. Соціальне розв'язання проблем мало захищених верств населення містить різні підходи, які призводять до адаптивних результатів для окремих груп населення. Сучасною проблемою вітчизняної системи фінансування соціальних виплат є їхня бюджетна складова, адже чим більше направляється в систему соціальної підтримки бюджетних коштів, тим вище соціальна нерівність і нижче ефективність видатків на ці заходи. Відтак, чинна політика держави щодо фінансування видатків на соціальні заходи потребує подальшого дослідження та вдосконалення. Одним із напрямів дії уряду в цій галузі може стати створення інституту соціальної підтримки, який зможе оптимізувати обсяги фінансування соціальних виплат та контролювати їхнє цільове призначення.

Література:

1. Кріс де Нойбург. Мережи соціальної безпеки та цільна соціальна допомога: уроки європейського досвіду. *Маастрихтська Вища школа управління*. 2007. URL: <https://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0718.pdf> (дата звернення: 05.12.2018).
2. Лібанова Е. Ринок праці та соціальний захист. К.: Основа, 2004. 255.
3. Маслик Р. Напрями модернізації системи фінансового забезпечення соціального захисту населення України. *Modern Economics*. 2017. №4 (2017). С. 93-99.
4. Міністерство соціальної політики України. *Офіційний сайт*. URL: <https://www.msp.gov.ua/search/> (дата звернення: 05.12.2018).
5. Міністерство фінансів України. *Офіційний сайт*. URL: <https://www.minfin.gov.ua/> (дата звернення: 05.12.2018).
6. Нортон А., Конвей Т., Фостер М. Концепції та підходи соціального захисту: наслідки для політики та практики міжнародного розвитку. *Робочий документ*. Лондон. Інститут зарубіжного розвитку. 2001.
7. Олійник, Г. Соціальна робота з малозабезпеченими верствами населення як спосіб подолання бідності. *Соціальна робота та освіта*. 2018. Вип. 5, №. 2., С. 28-34. <https://DOI: 10.25128/2520-6230.18.2.3>.
8. Оліфіренко Л., Коваль К. Макроекономічні аспекти реформування системи соціального захисту населення в реалізації стратегії подолання бідності в Україні. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2018. № 1 (13). С. 7-16. DOI: 10.25140/2411-5215-2018-1(13)-7-16.
9. Підходи до планування процесів подолання бідності / United Nations Development Programme. Київ, 2012. 11 с. URL: http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/PR/_poverty_ukr.pdf (дата звернення: 05.12.2018).
10. Пікуль В. Соціальна допомога в Україні. URL: https://3222.ua/article/sotsalna_dopomoga_v_ukran.htm (дата звернення: 05.12.2018).
11. Про затвердження Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 р. № 1057. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057_2011 (дата звернення: 05.12.2018).
12. Про схвалення Стратегії подолання бідності : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 161-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd> (дата звернення: 05.12.2018).
13. Соціальний захист населення України : статистичний збірник / Державна служба статистики України. Київ, 2017. 123 с.
14. Соціальні індикатори рівня життя населення : статистичний збірник / Державна служба статистики України. Київ, 2017. 198 с.
15. Статистика соціального захисту – соціальна допомога. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics_-_social_benefits (дата звернення: 05.12.2018).

References:

1. Chris de Neubourg (2007). Social safety nets and targeted social assistance: lessons from the european experience. Retrieved from <https://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0718.pdf>
2. Libanova, E. (2004). Labor market and social protection. K.: Basis [in Ukrainian].
3. Maslyk R. (2017). Modes of modernization of the system of financial provision of social protection of Ukraine's population. *Modern Economics*, 4 (2017), 93-99 [in Ukrainian].
4. Ministry of Social Policy of Ukraine (2019). Retrieved from <https://www.msp.gov.ua/search/> [in Ukrainian].
5. Ministry of Finance of Ukraine (2019). Retrieved from <https://www.minfin.gov.ua/> [in Ukrainian].
6. Norton, A., Conway, T & Foster, M. (2001). Social protection concepts and approaches: Implications for policy and practice in international development. Working Paper 1423. Overseas Development Institute. London.
7. Oliyuk, G. (2018). Social work with low-income groups of the population as a way to overcome poverty. *Social Work and Education*, 5(2), 28-34. DOI: 10.25128/2520-6230.18.2.3 [in Ukrainian].
8. Olifirenko, L., Koval, K. (2018). Macroeconomic aspects of the reforming of social protection system of the population in the implementation of the strategy of poverty elimination in Ukraine. *Problems and prospects of economy and management*, 1(13), 7-16. [https://DOI: 10.25140/2411-5215-2018-1\(13\)-7-16](https://DOI: 10.25140/2411-5215-2018-1(13)-7-16) [in Ukrainian].
9. Approaches to planning for poverty reduction processes (2012). Retrieved from http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/PR/_poverty_ukr.pdf [in Ukrainian].
10. Pikul, V. Social assistance in Ukraine. Retrieved from https://3222.ua/article/sotsalna_dopomoga_v_ukran.htm [in Ukrainian].
11. On Approval of the State Target Social Program for Overcoming and Preventing Poverty for the period up to 2015. № 1057 (August 31, 2011). Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057_2011 [in Ukrainian].
12. On Approving the Strategy for Overcoming No. 161-p. (March 16, 2016). Retrieved from: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd> [in Ukrainian].
13. Social protection statistics - social benefits. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics_-_social_benefits [in Ukrainian].
14. Social protection of the population of Ukraine (2018). Kyiv: Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [in Ukrainian].
15. *Sotsialni indykatory rivnia zhyttia naseleennia: statystychnyi zbirnyk* [Social indicators of living standards: statistical collection] (2018). Kyiv: Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [in Ukrainian].

