

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

ЛЯХОВИЧ Галина Іванівна

УДК:338.22:304.4

**ЕКОНОМІКО-ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ
ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
В ПЕРЕХІДНИХ УМОВАХ**

25.00.02 - механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

КИЇВ - 2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії державного управління при Президентіві України.

Науковий керівник - доктор наук з державного управління, професор
РОЗПУТЕНКО Іван Васильович,
проректор-директор Інституту підвищення
кваліфікації керівних кадрів Національної академії
державного управління при Президентіві України.

Офіційні опоненти: доктор економічних наук, професор, член-
кореспондент НАН України
ЛІБАНОВА Елла Марленівна,
науковий консультант Президента України;

кандидат наук з державного управління
БОНДАРЧУК Ігор Володимирович,
заступник Виконавчого секретаря
Державної комісії з цінних паперів та фондового

ринку.

Провідна установа - Київський національний економічний університет,
кафедра макроекономіки та державного управління,
м.Київ.

Захист відбудеться *15 квітня 2004 року о 16 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.01 в Національній академії державного управління при Президентіві України за адресою: 03057, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії державного управління при Президентіві України за адресою: 03057, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20.

Автореферат розісланий “ 12 ” березня 2004 року.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

В. К. Майборода

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Становлення нової соціально-економічної системи, заснованої на ринкових відносинах, безпосередньо пов'язане з реформуванням існуючої соціальної політики і соціального управління. Досить часто в теорії і практиці проблема формування нової соціальної політики визначається виключно як заходи щодо соціального захисту окремих категорій населення (пенсіонерів, інвалідів, студентів, багатодітних сімей і т.д.). Такий підхід, як правило, мотивується тим, що в умовах ринку кожна працездатна людина повинна індивідуальними зусиллями забезпечити добробут своєї сім'ї та її соціальну захищеність.

Однак світовий досвід переконує, що така система матеріального самозабезпечення не створюється автоматично, довільно. Для її появи та функціонування необхідні певні макроекономічні передумови (фінансово-економічні підстави), які б зачіпали інтереси всіх членів суспільства, його соціальних груп. У розвинутих країнах світу створенню сприятливих передумов для матеріального самозабезпечення працездатних приділяється велика увага.

Незважаючи на зменшення ступеня втручання держави в регулювання соціально-економічних процесів, у переважній більшості країн з ринковою економікою діють гарантії в галузі доходів, створенні розгалуженої мережі банку робочих місць, функціонують державні системи регулювання зайнятості, підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів, стимулюється професійна і територіальна мобільність населення, застосовуються інші інструменти соціального захисту населення.

Перед Україною на цьому напрямі стоїть масштабне й складне завдання: реформувати універсальну за своїм характером і патерналістську за змістом соціальну сферу, перетворивши її в ефективний сектор ринкової економіки, стимул прискорення економічного розвитку.

Найважливішим стратегічним пріоритетом державної політики були й залишаються стабілізація та підвищення рівня життя населення України.

Вивчення фундаментальних управлінських, соціально-економічних питань знайшло своє відображення в працях В.Бакуменка, П.Гайдуцького, В.Князева, В.Лугового, В.Майбороди, Н.Нижник, В.Яценка та ін.

Соціальні аспекти економічного зростання останнім часом ґрунтовно досліджуються В.Геєцем, Е.Лібановою, В.Новіковим, О.Палій, В.Скуратівським та ін. За таких умов, проблема формування фінансово-економічних підстав реалізації соціальної політики в Україні набуває особливого звучання. На цьому напрямку плідно працюють М. Дехтярчук, О.Кілієвич, І.Розпутенко, О.Романюк, В.Юрчишин та ін.

З економічної точки зору послуги є такими ж продуктами праці, як і матеріальні блага. Частина з них споживач отримує в обмін на грошові доходи, а частину - в міру виникнення потреб. До безкоштовних належать соціально значущі послуги, які активно впливають на людину, її життєдіяльність, професійну підготовку і т.д.

Сучасна соціально-економічна література останнім часом усе більшу увагу звертає на зв'язок наявних соціальних проблем з розвитком ринку праці, а звідси - подолання безробіття та бідності (Л.Добровольська, А.Колот, Е.Лібанова, В.Онікієнко, В.Петюх та ін.).

Необхідність боротьби з бідністю стала для України однією з головних цілей при формуванні сучасної соціально-економічної політики. У Посланні Президента України до Верховної Ради України зроблено висновок, що наше суспільство належить до країн не лише з високим, а й зростаючим рівнем бідності. Значний спад виробництва за умов економічної кризи, інфляція, зниження продуктивності праці, штучне утримування на виробництві зайвої робочої сили, зростання рівня та тривалості безробіття у поєднанні з монопольним становищем окремих галузей і підприємств призвели до зниження обсягів валового внутрішнього продукту на душу населення, скорочення частки оплати праці в його структурі, зменшення реальних доходів та реальної заробітної плати, зниження платоспроможного попиту населення і обсягів споживання при одночасному погіршенні його якості та структури. До цього додався процес поляризації колишнього егалітарного суспільства, який характеризується, з одного боку, стрімкою концентрацією коштів та майна в руках нечисленних груп населення, з другого - прогресуючим збільшенням масштабів бідності та знедоленості широких верств.

Отже, актуальність теми дослідження визначається тим, що дисертаційна робота тісно пов'язана з розробкою як теоретичних, політичних, так і практичних проблем зниження соціальної напруженості в суспільстві.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконувалася відповідно до Комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентіві України "Державне управління та місцеве самоврядування" (номер державної реєстрації 0200U0041030); пов'язане з темою "Механізми регулювання ринкової економіки" (номер державної реєстрації 0101U003345). Роль автора у виконанні цієї науково-дослідної теми полягає в опрацюванні механізмів фінансування соціальної сфери на етапі виходу економіки країни із кризи.

Мета дослідження - науково-теоретичне обґрунтування системи заходів формування фінансово-економічних підстав реалізації соціальної політики.

Відповідно до основної цільової орієнтації **поставлено наступний комплекс завдань:**

- розкрити суть формування соціальної політики на основі вивчення, селекції й орієнтованої адаптації відповідного понятійного апарату;
- проаналізувати досвід останніх років реформування соціальної сфери в Україні;
- вивчити можливості застосування зарубіжного досвіду фінансування соціальної сфери в українських умовах;
- виявити й оцінити ключові тенденції здійснення соціальної політики;
- дослідити взаємозв'язок економічного і соціального зростання в Україні;
- визначити пріоритетні сфери соціальної політики України, які потребують першочергового і невідкладного фінансування;
- обґрунтувати конкретні шляхи фінансування соціальної сфери в Україні.

Предметом дослідження є сучасні проблеми формування економіко-фінансових механізмів здійснення державної соціальної політики в Україні.

Об'єктом дисертаційного дослідження є сукупність економічних, фінансових взаємовідносин, які виникають у процесі формування і здійснення соціальної політики.

Гіпотеза дослідження ґрунтується на припущенні, що діяльність органів державної влади щодо виявлення джерел фінансування в процесі формування і реалізації соціальної політики містить значний потенціал, правильне використання якого надає фактор стабільності в суспільстві. При впровадженні запропонованих заходів щодо формування економічних і фінансових підстав реалізації соціальної політики в Україні стануть можливими відповідні зміни у визначенні пріоритетів щодо соціальної сфери.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації складає система загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, таких як діалектичний матеріалізм, логіка, аналіз, синтез, індукція, дедукція, методи порівняльних величин, статистичні та математичні методи дослідження. У роботі використано: історичний та логічний методи - для дослідження еволюції постановки проблеми і шляхів її вирішення; статистико-економічний - для аналізу сучасного стану державного впливу на вирішення проблем соціального розвитку. Методологічну базу дослідження доповнюють положення сучасної економічної теорії, базові концепції, роботи провідних учених і фахівців, присвячені формуванню і реалізації соціальної політики. Використані також економіко-аналітичні й описові методи, методики обліку фактографічного матеріалу, інтерпретації експертних оцінок.

Інформаційною базою наукового пошуку є вітчизняні та зарубіжні публікації з досліджуваних проблем; закони, постанови, розпорядження, укази та інші нормативно-правові документи України. У процесі дослідження використовувалися фактологічні дані Держкомстату України, Мінфіну України, Мінекономіки та з питань європейської інтеграції України, а також результати дослідницьких робіт наукових центрів України тощо.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає у здійсненні системного аналізу економічної природи соціальної політики як особливого типу економічних відносин із власними особливостями та закономірностями розвитку, специфічним середовищем (демографічні аспекти), в обґрунтуванні пріоритетів і заходів щодо формування та реалізації соціальної політики.

• *Уперше* в теорії державного управління зроблено системний аналіз економіко-фінансових механізмів здійснення соціальної політики відповідно до вимог євроатлантичної інтеграції України з урахуванням наявності макроекономічних показників, адаптованого до європейських норм законодавства, сприятливого

інвестиційного клімату, стабільної національної валюти, і найголовніше - відповідного рівня соціальних стандартів.

- *Удосконалено* концептуальний підхід щодо співвідношення понять “економічне зростання” і “соціальна справедливість”. Доведено, що будь-яке споживання є інвестиціями у певну галузь економіки. Споживання - основний фактор, що впливає на економічне зростання, і тому є рівноцінним фактором реалізації соціальної політики.

- *Набули подальшого розвитку питання:*

- максимальної збалансованості державних фінансів у частині податкових надходжень і бюджетних видатків;

- сумісності стабільної соціальної системи з фінансово-економічною стабілізацією та неінфляційним економічним зростанням;

- конструктивності впливу бюджетної сфери на реалізацію базових завдань економічних та соціальних перетворень;

- коригування податкової системи в напрямі стимулювання економічного зростання - зниження ставок й оптимізації порядку оподаткування доходів фізичних осіб та відратувань на соціальні заходи;

- створення на регіональному рівні Фонду соціальної підтримки населення, що є позабюджетним фондом та може бути заснований відповідно до рішення регіональної влади для фінансування заходів щодо соціального захисту населення. Джерелами формування фонду можуть бути відратування від державних акцизних зборів, продажу окремих видів продукції, коштів міського бюджету, добровільні внески підприємств та окремих громадян;

- розробки заходів, що мають забезпечити необхідну орієнтацію децентралізованих фінансових фондів на нагромадження капіталу й інвестування його в реальну економіку з метою виконання статутних функцій щодо позитивних змін у соціальній політиці;

- створення мотиваційних чинників щодо фінансування соціальної сфери підприємницькими структурами на регіональному рівні.

Практичне значення отриманих результатів полягає в якнайшвидшому впровадженні обов'язкових і необхідних вимог щодо позитивних змін у реалізації соціальної політики; перенесенні акцентів на формування механізмів ефективного використання бюджетних і залучених фінансових коштів у соціальній сфері. Основні результати роботи доведені до рівня конкретних методичних рекомендацій.

Крім того, практична й теоретична значущість отриманих результатів дослідження полягає в підготовці державних службовців з новим економічним і політичним мисленням, скерованим на отримання позитивного соціального ефекту.

У 1998-2003 рр. автор дисертації брав участь у підготовці матеріалів, які були направлені Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, українським міністерствам і відомствам, представництвом Європейського Союзу в Україні, посольствам держав-членів Європейського Союзу в Україні, Комісії Європейського Союзу (Брюссель) для практичного використання (довідка 126-17/116 від 12.02.2002 р.); у виробленні методики обчислення інтегрованих характеристик життєвого рівня населення (довідка заступника голови Івано-Франківської облдержадміністрації від 11 грудня 2003 р.); у розробці, складанні та затвердженні планів заходів щодо поліпшення стану соціального захисту населення Калуського району Івано-Франківської області (довідка від 10 вересня 2003 р.)

Апробація результатів дослідження. Основні положення і висновки здійсненого автором дослідження були покладені в основу доповідей дисертанта на конференціях: “Проблеми економічної інтеграції в Європейський Союз: регіональні і

соціально-економічні аспекти” (Ялта-Форос, 1998), “Проблеми економічної інтеграції України в Європейський Союз: європейські порівняльні студії” (Ялта-Форос, 2001), “Проблеми європейської інтеграції України” (Київ, 2002), “Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції” (Київ, 2003).

Теоретичні питання цієї теми обговорювалися на засіданнях кафедри економічної політики Національної академії державного управління при Президентів України.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою роботою. Теоретичні розробки були здійснені на основі вивчення законодавчих, нормативних документів, наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених та практиків.

Публікації. За темою дисертації автором опубліковано 10 наукових статей, в тому числі 3 у фахових виданнях.

Структура роботи. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (205 позицій) та додатків.

Дисертація викладена на 215 сторінках та містить 19 таблиць (у тому числі 11 - в додатках) і 6 рисунків.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У “**Вступі**” обґрунтовується актуальність обраної теми, її науково-теоретична і практична значущість, характеризується ступінь дослідженості наукової проблеми, формулюються основні положення, які виносяться дисертантом на захист, вказується на зв’язок роботи з науковими програмами, планами й темами Національної академії державного управління при Президентів України, розкриваються елементи наукової новизни та практичної корисності одержаних результатів, наведено дані щодо апробації цих результатів та їх опублікування.

У **першому розділі дисертації** - *“Економіко-теоретичні аспекти формування і реалізації соціальної політики”* - розкривається суть формування соціальної політики, досліджуються функції державної відповідальності за використання людських ресурсів, за регулювання приватної діяльності, за підтримку приватно-індивідуальної та колективної поведінки з метою максимізації соціальної вигоди та умов життя населення.

На основі аналізу літературних джерел розкривається першочергова потреба при формуванні соціальної політики враховувати сам факт, що соціальна політика підвищує здатність суспільства підтримувати економічну конкуренцію завдяки соціальній злагоді, стабільності та правовим нормам, а також сприяє досягненню економічного успіху в глобальній економіці через високий рівень продуктивності, творчу ініціативу та громадську довіру. Отже, у будь-якій економіці соціальна політика є частково науковим і адміністративним суб’єктом, частково - інструментом вияву громадських почуттів. Процес формування, форма і функції соціальної політики, а також те, як її розуміють чи фінансують - усе це визначається кон’юнктурою соціальних сил та економічними обставинами.

Формування соціальної політики має відбуватися на основі соціальних стандартів, серед яких базовим державним соціальним стандартом є прожитковий мінімум. Категорія прожиткового мінімуму визначена для гарантування права людини на достатній життєвий рівень, як це й передбачено Конституцією України. На основі прожиткового мінімуму реформується діюча в Україні нормативно-правова база державних стандартів соціального захисту населення.

Першочергового значення набувають питання наукового обґрунтування планування витрат на утримання установ соціальної сфери, визначення фінансових ресурсів на основі нормативів і фінансових норм. Завдання полягає в тому, щоб фінансові ресурси, які виділяються з бюджету, були пов'язані з кінцевими результатами діяльності установ соціальної сфери, що фінансуються у кошторисному порядку.

Відповідно до вимог ринкової економіки слід перейти від принципу “забезпечення фінансування” до принципу “ефективної діяльності”. Зрештою, це означає, що обсяг коштів із бюджету повинен визначатися незалежно від того, скільки коштів необхідно для існування тієї чи іншої установи соціальної сфери, а прямою залежністю від виконаної роботи, її ефективності, ступеня задоволення суспільних потреб.

Установи соціальної сфери, які перебувають на бюджетному фінансуванні, надають свої послуги населенню безкоштовно. Встановлюючи такий порядок (у міру виникнення потреби в наданні послуг) держава змушена взяти на себе затрати цих установ і фінансувати їх із державного й місцевого бюджетів. Складання єдиного кошторису доходів і видатків базується на двох основних параметрах, коли майбутній обсяг роботи відбивається у кількості обслуговуючих і затверджених нормативів (штатний розпис, ставки, оклади, норми на харчування і т.д.).

Такий порядок складання єдиного кошторису відображає деталізацію видатків. До останнього часу існувало багато нормативних документів, за допомогою яких ретельно визначались видатки за окремими статтями кошторису в цілому. З одного боку, такий порядок регулювання бюджетних коштів визначав відносно точну потребу бюджетних установ у фінансових ресурсах. З другого, як показує досвід, - надмірна регламентація певною мірою перешкоджає плануванню ресурсів, включає його варіантність, стримує стимули ефективного використання трудових, матеріальних й інших ресурсів і, врешті, стримує розвиток відповідних галузей соціальної сфери.

Вивчення функціональної ринкової економіки свідчить, що соціальна сфера не лише не є утриманкою матеріального виробництва, а, навпаки, робить суттєвий внесок у збільшення національного доходу послугами, що надаються населенню. Вони постають особливими самостійними споживчими цінностями, що мають вартість і ціну.

Дослідженням визначено, що весь комплекс заходів, який охоплюватиме соціальна політика, має зосереджуватися на тому, щоб у відповідності з наявними фінансовими можливостями забезпечити органічне поєднання макроекономічної трансформації із соціальною спрямованістю реформ. У цьому контексті здійснювана соціальна політика базуватиметься на реалізації того, що вона має бути, по-перше, адекватною стану економіки, по-друге, сприяти економічному зростанню і, по-третє, забезпечувати задоволення мінімально необхідних стандартів життєвого рівня населення.

Водночас весь комплекс заходів соціальної політики має спрямовуватися на збереження та відтворення трудового потенціалу, запобігання безробіттю, прогресуючому розпадові соціальної сфери - охорони здоров'я, освіти, культури, інших галузей соціальної інфраструктури.

Відтак, при формуванні соціальної політики слід передбачити реалізацію заходів соціальної політики на таких основних напрямках:

- скасування наявних і запобігання появі нових штучних обмежень фонду споживання, проведення політики не стримування, а стимулювання ефективного платоспроможного попиту;
- поетапне здійснення глибокої структурної реформи заробітної плати, що передбачає перехід від діючої моделі, що зорієнтована на низьку ціну робочої сили і

високу частку безкоштовних соціальних послуг, до нової моделі, яка передбачає високу ціну робочої сили і платне задоволення відповідних послуг.

У дисертації простежується співвідношення і взаємозв'язок понять економічної ефективності та соціальної справедливості. Від розуміння цих понять і способів вимірювання залежить як сам процес формування соціальної політики, так і її кінцеві цілі. Універсального розуміння добробуту і справедливості не існує. В сучасних умовах під економічним добробутом здебільшого розуміють реальний дохід індивіда, а показником економічного добробуту країни - є рівень національного доходу на душу населення. На жаль, економічна ефективність і соціальна справедливість є конфліктуєчими цілями державної політики, тобто досягнення вищої міри справедливості вимагає певних поступок в ефективності й навпаки. Досягнення більшої міри справедливості в суспільстві вимагає перерозподілу доходів, а основний інструмент перерозподілу - податки.

Компроміс між соціальною справедливістю та економічною ефективністю - це вибір, який треба робити і владі, і суспільству. Намагання підвищити справедливість у розподілі доходів шляхом їхнього перерозподілу з використанням податків та інших регуляторів веде до зменшення загальної ефективності економіки, тобто до втрат сукупного добробуту всіх економічних агентів.

У другому розділі - *“Джерела фінансування соціальної сфери”* - подається характеристика фінансових джерел та обґрунтовується необхідність ширшого їх застосування для вирішення нагальних проблем соціального розвитку.

На сучасному етапі суспільна потреба в розгалуженій системі соціального захисту перевищує здатність наявних економічних моделей до повного забезпечення цієї потреби. Тому серед головних проблем розвинених країн - пошук ефективних джерел коштів на соціальний розвиток. Спостерігається тенденція до диверсифікації джерел і розширення мережі перерозподілу коштів. У країнах з більш розвинутою ринковою системою такий перерозподіл забезпечується широким спектром заходів економічної політики, а менш розвинені більше розраховують на централізований бюджетний перерозподіл ресурсів.

Проблема пошуку джерел коштів залишається актуальною і вирішується по-різному. Світовий досвід поділяє джерела фінансування соціальної сфери за двома категоріями. Згідно зі світовою практикою існують джерела прямого та непрямого фінансування соціальної сфери.

До першої категорії належать безпосередні бюджетні видатки, “податкові видатки” у вигляді пільг, відшкодувань та відстрочок, як податкові джерела фінансування соціальної сфери.

До другої категорії можна віднести особисті кошти та зобов'язання громадян, страхові внески до державних та недержавних страхових фондів, усупільнення коштів підприємств у вигляді їх зобов'язання щодо виконання соціальних функцій, громадські ініціативи - різного роду фонди та збори, кредити, надання державного майна для функціонування соціальної сфери та використання державної інфраструктури тощо.

Виокремлюють три види систем державного забезпечення: системи соціального страхування, державної допомоги та універсального забезпечення.

До функцій соціального забезпечення, як правило, відносять державні програми пенсійного забезпечення, допомогу безробітним та інші програми підтримки доходів населення на належному рівні, а також інші види допомоги по лінії державного соціального забезпечення. Програми соціального забезпечення нерідко набувають форми виплат визначеному законом колу фізичних чи юридичних осіб і можуть характеризуватися як такі, що обумовлюються попитом.

Проблема ефективності бюджетних видатків є однією з найскладніших серед тих, які щороку доводиться розв'язувати. Всі країни прагнуть стимулювати економічність, ефективність і дієвість своїх соціальних програм. У деяких країнах загальною практикою є просте скорочення бюджету щороку, яке має свідчити про очікуване поліпшення. Інші країни покладаються на різноманітні механізми перевірок (незалежні групи експертів, перевірки, здійснювані за безпосередньої участі приватного сектора, оцінки результативності, виконані запрошеними зовнішніми бухгалтерами-ревізорами) для гарантування того, що оцінку зроблено та обрано шляхи підвищення ефективності програм.

У розділі застосовується новий підхід до визначення фінансових ресурсів бюджетних установ - відмова від деталізації й використання укрупненого нормативу. Цей норматив фінансових ресурсів, по-перше, дасть змогу суттєво розширити права керівника і трудових колективів у їх конкретному використанні, щоб уникнути нераціональних витрат; по-друге, об'єднає фінансові ресурси з кінцевим результатом діяльності бюджетних установ.

Перехід до планування фінансових ресурсів бюджетних установ на основі використання довгострокових стабільних нормативів обґрунтовується тим, що відкриває можливість забезпечити збалансованість розвитку соціальної сфери. Укрупнений норматив дає змогу вже на попередніх етапах складання бюджету і програми соціально-економічного розвитку визначити місце соціальної сфери.

Рівень укрупненого нормативу залежить і визначається розміром, структурою та якістю наданих послуг. Тому спочатку необхідно визначити рівень нормативу залежно від фактичного стану зазначених параметрів і їх зміни в майбутньому. Це означає, що для встановлення рівня нормативів необхідно визначити перелік і структуру послуг, які надаються. Потім необхідно узгодити натуральні нормативи із запропонованим обсягом надання послуг. Як підсумок, відбувається грошова оцінка потреби в ресурсах, що виражається в натуральному вимірі.

Констатується твердження, відповідно до якого соціальні програми розширюються тому, що рівень життя громадян знижується. Відтак, із розширенням соціальної програми збільшується і її фінансування. Крім коштів бюджету складовими програми є позабюджетні й залучені кошти, а також комплекс організаційних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту.

Прикладом використання позабюджетних коштів є робота Фонду соціального захисту. До залучених коштів, що істотно покращили б виконання соціальних програм, можна віднести надходження їх від закордонних партнерів. Досить вагомий внесок для доповнення бюджетних видатків на соціальну сферу можуть зробити підприємства у вигляді спонсорських внесків.

Розділ третій - *“Взаємозв'язок економічного зростання і соціального забезпечення”* - присвячений дослідженню необхідних і достатніх умов, які б зумовлювали як стрімке економічне зростання, так і стабільний соціальний розвиток.

Аналіз літературних джерел дозволяє стверджувати, що проблема пошуку балансу між розвитком економічної і соціальної сфер набуває дедалі більшої актуальності. Сучасна економічна наука виводить розвиненість соціальної сфери з досягнутого рівня розвитку продуктивних сил, який має бути достатнім для того, аби після відповідної винагороди активним економічним суб'єктам залишалась частина продукту, якої вистачить для підтримання пристойного рівня життя пасивної частини населення. Економічно такий рівень розвитку віддзеркалюється рівнем перерозподілу ВВП на соціальні потреби і ступенем розбалансованості державного бюджету. Іншим обмеженням соціальної політики держави є співвідношення соціальних виплат з

доходами працюючих суб'єктів, яке не повинно негативно позначатися на економічних стимулах до праці. Оцінка оптимального співвідношення залежить від діючої суспільно-економічної моделі.

У зазначеному розділі значна увага зосереджена на аналізі економічного зростання. Економічне зростання визначається як збільшення виробництва товарів і послуг у масштабі всього національного господарства. Воно входить до числа найважливіших проблем суспільного розвитку. Від нього залежить можливість будь-якої держави забезпечити достатній життєвий рівень населення. Тому економічне зростання повинно розглядатися як важлива економічна мета. Звідси, лише зростаюча економіка може підняти рівень задоволення необмежених потреб і розв'язати соціально-економічні проблеми як усередині країни, так і на міжнародному рівні.

З'ясовано, що економічне зростання дозволяє здійснювати нові програми з питань боротьби з бідністю і забрудненням навколишнього середовища без падіння наявного рівня споживання, скорочення обсягів інвестицій і виробництва суспільних благ. Економічне зростання полегшує вирішення проблеми обмеженості ресурсів.

Темпи економічного зростання значною мірою залежать від співвідношення між споживанням та нагромадженням. Споживання є головним компонентом сукупних видатків. Доход після сплати податків дорівнює споживанню плюс заощадження. Отже, при розгляді чинників, що визначають споживання, водночас вивчаються чинники, що визначають заощадження. З-поміж багатьох чинників, які впливають на рівень споживчих видатків, найважливішим є доход, зокрема доход після сплати податків. А оскільки заощадження є тією частиною доходу, яка не споживається, то доход після сплати податків виступає основним чинником, що визначає і особисті заощадження.

Рівень доходу після сплати податків є основним чинником, який визначає величину споживання і заощадження в домогосподарствах, так само, як ціна є основним чинником, що визначає попит на окремий продукт.

Крім доходу існують й інші чинники, які спонукають домогосподарства споживати менше або більше. Ці чинники діють на взаємозалежність між споживанням і доходом після сплати податків, а також між заощадженням і доходом після сплати податків. До цих чинників передусім слід віднести: багатство, рівень цін, сподівання, споживчу заборгованість, оподаткування.

Політика економічного зростання повинна органічно поєднуватися з реалізацією ключових завдань соціального розвитку - зупиненням процесів зростання бідності та майнового розшарування населення, створенням цивілізованого ринку праці та забезпеченням ефективної зайнятості, випереджаючих темпів підвищення реальних доходів населення, насамперед заробітної плати та пенсій.

Утвердження механізмів адресної державної соціальної допомоги, реалізація концепції реформування оплати праці, здійснення завдань пенсійної реформи та реформи системи соціального страхування мають стати першочерговими завданнями.

ВИСНОВКИ

На основі проведеного дослідження й узагальнення його результатів зроблено ряд висновків та рекомендацій, які мають теоретичне і практичне значення. Отримані наукові результати підтверджують гіпотезу, покладену в основу дослідження, а реалізована мета й завдання в сукупності дали змогу вирішити наукове завдання, що має важливе значення для розвитку науки державного управління.

1. Аналіз використаних джерел та проведені дослідження показали, що держава потребує переходу на новий, вищий етап здійснення економічних реформ і налагодження дійової системи партнерства, передбачає функціонування ефективних механізмів консолідації дій держави, підприємств та найманих працівників.

2. Основним стратегічним вектором продовження економічних реформ слід визначити створення соціально орієнтованої ринкової економіки на базі відродження та прискореного розвитку перспективних секторів виробництва, моделювання його за оціночним критерієм приросту економічного ефекту.

3. У соціальній сфері головним завданням має стати цілеспрямоване забезпечення надійних передумов реалізації прав та свобод громадян, утвердження середнього класу - основи політичної стабільності та демократизації суспільства, значне обмеження загрозової диференціації доходів населення та подолання бідності. Йдеться не лише про істотне посилення соціальної спрямованості курсу реформ, а й про перетворення її на важливий інструмент прискорення економічного зростання, зміцнення злагоди та порозуміння в суспільстві. Побудова в Україні соціально орієнтованої ринкової економіки європейського типу - визначальний чинник посилення суспільної привабливості реформ, забезпечення їм широкої громадської підтримки, утвердження сучасних європейських стандартів якості життя.

4. Завдання побудови стійкої системи соціального захисту залишається проблематичним, що викликає ланцюгову реакцію як в ускладненні реалізації соціально-економічної політики, так і суто політичному процесі.

5. Стабільна соціальна система повинна бути сумісна зі стабілізацією і неінфляційним економічним зростанням. Вона будується на жорсткій дисципліні відрахувань, соціальному партнерстві основних груп, поєднанні державних і приватних форм соціального захисту, інтеграції завдань соціальної політики в макроекономічну стратегію.

6. Пріоритетним напрямком формування фінансово-економічних механізмів соціальної політики має стати досягнення максимальної збалансованості державних фінансів у частині податкових надходжень і бюджетних видатків. Реалізація урядом цього завдання повинна розглядатися як одна з базових проблем реформування фінансової системи держави.

Проблема ефективності бюджетних видатків є однією з найскладніших. Усі країни прагнуть стимулювати економічність, ефективність і дієвість своїх соціальних програм.

7. У бюджетній політиці для покращення ефективності бюджетних видатків слід:

- привести зобов'язання держави у відповідність з її ресурсами, забезпечити на цій основі реальну збалансованість та бездефіцитність державного бюджету;
- вжити заходів, які забезпечать прозорість бюджетного процесу та дієвий контроль за використанням бюджетних коштів на всіх рівнях;
- забезпечити надходження коштів до бюджетів усіх рівнів тільки у грошовій формі;
- перевести місцеві бюджети на казначейське обслуговування;
- забезпечити своєчасність розрахунків за спожиті енергоносії на основі жорсткої політики енергозбереження у державній сфері.

8. Критерієм ефективності бюджетної реформи повинен стати конструктивний вплив бюджетної сфери на реалізацію базових завдань економічних та соціальних перетворень. У відповідності із світовою практикою бюджет має стати основним інструментом економічної політики, насамперед утвердження надійної політичної та соціальної стабільності в державі.

Обов'язковою складовою бюджетної реформи має стати запровадження нових механізмів і додаткових заходів щодо забезпечення гласності та посилення контролю за використанням бюджетних ресурсів, залучення до цього широких верств населення.

9. Досі не визначено чіткої концепції побудови системи оподаткування. Це стосується співвідношення підсистем оподаткування юридичних і фізичних осіб, складу податків, співвідношення прямих та непрямих податків, визначення об'єктів оподаткування і джерел сплати податків, рівня податкових ставок і принципів їх диференціації, напрямків та умов надання податкових пільг.

Вважаємо, що визначну роль у податковій системі України мають відігравати податки на майно, на землю і на використання природних ресурсів. Вони не залежать від обсягу виробництва, продажу і є стабільними, а отже, створюють гарантію поповнення бюджету й будуть стимулювати ефективне використання природних ресурсів і закріплених основних та оборотних фондів.

10. З огляду на існуючі недоліки податкової системи необхідно сконцентрувати свої зусилля на швидкому реформуванні та раціоналізації податкової системи. Для цього варто використовувати момент економічного зростання, оскільки воно може полегшити податковий тягар без зменшення бюджетних надходжень. Слід створити нейтральну, стабільну і постійну податкову систему, із широкою базою оподаткування, що буде сприяти стабільному економічному зростанню і соціальному забезпеченню. Вважаємо, що податкова реформа повинна спрямовуватися на створення привабливої і стабільної у довгостроковій перспективі податкової системи. Крім того, органи влади перед тим, як почнуть знижувати податкові ставки, повинні вживати заходів для розширення податкової бази.

11. Життєво важливим завданням формування і реалізації соціальної політики є прийняття Податкового кодексу та реформування на його основі податкової системи, що забезпечить:

- відчутне зниження податкового навантаження;
- розширення бази оподаткування;
- вирівнювання умов оподаткування для всіх платників податків за рахунок скасування пільг (особливо тих, що надаються за галузевими і територіальними ознаками).

12. Переконливим є підхід, згідно з яким податкова система повинна зазнати комплексного реформування з метою переорієнтації всіх її елементів і системи в цілому (поряд із виконанням фіскальних функцій) на виконання функцій стимулювання економічного розвитку. Саме такий підхід у податковому сегменті державної економічної політики забезпечить вирішення питання про надання економічному зростанню сталості, постійності, стабільності.

Принциповим у запропонованому підході є те, що ідея зниження податкового тиску трансформується в ідею оптимізації податкових навантажень (з урахуванням бюджетних потреб), а акцент робиться на внесення в податкову систему змін, спрямованих на розв'язання конкретних завдань, суттєвих для забезпечення сталого економічного розвитку. Такими завданнями є:

- * вивільнення коштів підприємств зі сфери обслуговування недосконалих податкових процедур і спрямування цих коштів на продуктивні цілі;
- * спрямування фінансових потоків (із застосуванням податкового інструментарію) на стимулювання попиту на внутрішньому ринку, передусім попиту населення як базового;
- * залучення в економіку додаткових ресурсів, зокрема коштів населення, які є найбільш стабільним джерелом інвестиційних і кредитних ресурсів.

13. Твердження, що економічне зростання і соціальна справедливість - речі несумісні, оскільки споживання незаможними верствами населення скорочує заощадження, які можна було спрямувати в економіку, є безпідставним. Будь-яке споживання - це вже інвестиції у певну галузь економіки. І хоча неможливо максимізувати водночас економічне зростання й рівень соціальної справедливості, але, очевидно, можна досягти збільшення цих показників одночасно.

Споживання є основним фактором, що впливає на економічне зростання, і тому є рівноцінним фактором реалізації соціальної політики.

Політика економічного зростання повинна органічно поєднуватися з реалізацією ключових завдань соціального розвитку - зупиненням процесів зростання бідності та майнового розшарування населення, створенням цивілізованого ринку праці та забезпеченням ефективної зайнятості, випереджаючих темпів підвищення реальних доходів населення, насамперед заробітної плати та пенсій.

Соціальна політика - потужний чинник економічного розвитку. По-перше, серед заходів з підтримки соціальної сфери - суто економічні важелі бюджетної, податкової, кредитної політики. Зрозуміло, що врахування цього аспекта дії названих важелів справляє помітний вплив на їх застосування для досягнення інших цілей, причому можливі конфлікти як між державною соціальною стратегією і, зокрема, кон'юнктурною тактичною політикою, так і між такими стратегічними заходами, як промислова й соціальна політика тощо. По-друге, реалізація заходів соціальної політики впливає на деякі економічні параметри, збільшуючи норму споживання і зменшуючи нагромадження, поживляючи сукупний попит. Нарешті, дійова соціальна політика забезпечує суспільну злагоду, соціальне партнерство, легітимність влади, а отже формує здатність уряду здійснювати заходи власне економічної політики.

14. Виконане дослідження дає змогу запропонувати такі рекомендації:

- необхідно зробити методичний аналіз і коригування податкового законодавства з метою мінімізації коштів, що відволікаються з економіки на обслуговування податкових процедур, а також коштів, які необгрунтовано сплачуються до бюджету у вигляді штрафів. Ці кошти є реальним ресурсом економічного зростання;

- одним із важливих завдань коригування податкової системи в напрямі стимулювання економічного зростання є зниження ставок й оптимізація порядку оподаткування доходів фізичних осіб та відрахувань на соціальні заходи. Удосконалення шкали та розмірів ставок оподаткування доходів фізичних осіб, передбачене проектом Податкового кодексу, сприятиме скороченню практики виплати "тіньової" заробітної плати, надходженню додаткових коштів на внутрішній споживчий ринок і, тим самим, - економічному зростанню. Водночас, цей процес стримуватиметься високими розмірами встановлених для роботодавців соціальних нарахувань на заробітну плату та інші виплати фізичним особам, особливо враховуючи те, що на багатьох підприємствах існують можливості для винагороди працівників в інших формах, ніж виплата легальної заробітної плати. Реальне вирішення зазначеного питання у середньостроковій перспективі полягає в перерозподілі внесків на соціальні заходи між роботодавцями і найманими працівниками. У довгостроковій перспективі матиме місце суттєве зниження розмірів таких внесків. Даний підхід повинен враховуватися при розгляді питань зниження податкового тиску в майбутньому, оскільки вони навряд чи будуть вичерпані з прийняттям Податкового кодексу;

- необхідно врівноважувати податкові інтереси громадян та держави, а державі використовувати податкову систему як механізм залучення громадян у сферу виробництва та надання послуг та як інструмент для створення сприятливих умов для цього.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Ляхович Г.І. Проблеми становлення страхової медицини в Україні // Проблеми економічної інтеграції України в Європейський Союз: регіональні і соціально-економічні аспекти: Матеріали Третьої міжнар. наук. конф. - Ялта-Форос, 1998. - С. 124-133.
2. Ляхович Г.І. Соціальна політика: демографічна ситуація, ринок праці і соціальний захист // Економіка України: реалії, перспективи розвитку ринкових відносин. Президенту України, Верховній Раді України, Уряду України, органам центральної влади та місцевої виконавчої влади: Аналіт. розробки, пропоз. наук. і практ. працівників // Міжвідомчий наук. зб. - К., 2000. - С. 576-602.
3. Ляхович Г.І. Особливості розвитку соціального, партнерства в Україні // Наук. вісн. Житомирського інж.-технол. ін-ту. - 2001. - № 17. - С. 217-221.
4. Ляхович Г.І. Пріоритетні напрямки розвитку соціального захисту населення з врахуванням світового досвіду // Вісн. Тернопільської акад. нар. госп. - 2001. - № 18. - С. 229-235.
5. Ляхович Г.І. Жінка і управління в сфері соціального захисту // Жінка в Україні. Президенту України, Верховній Раді України, Уряду України, органам центральної влади та місцевої виконавчої влади: Аналіт. розробки, пропоз. наук. і практ. працівників // Міжвідомчий наук. зб. - К., 2001. - Т. 23. - С. 402-444.
6. Ляхович Г.І. Управління в сфері соціального захисту та гендерні проблеми // Наук. записки Тернопільського держ. пед. ун-ту ім. Володимира Гнатюка. - Серія: Економіка. 2001. - № 8. - С. 38-43.
7. Ляхович Г.І. Застосування європейського досвіду соціального захисту населення в навчальному процесі підвищення кваліфікації керівних кадрів управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - С. 304-306.
8. Ляхович Г.І. Особливості фінансування соціальної сфери // Наукові записки Тернопільського держ. пед. ун-ту ім. Володимира Гнатюка. - Серія: Економіка. - 2002. - № 12. - С. 23-25.
9. Ляхович Г.І. Пошуки взаємозв'язку економічного зростання і соціальної політики. - 2002. - Вип.4 (10). - С. 95-100.
10. Ляхович Г.І. Взаємозв'язок економічного зростання і соціальної політики // Упр. сучас. містом. - 2003. - № 4. - С. 127-133.

АНОТАЦІЇ

Ляхович Г.І. Економіко-фінансові механізми здійснення соціальної політики в перехідних умовах. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 - механізми державного управління. - Національна академія державного управління при Президентові України. - Київ, 2004.

Дисертаційна робота присвячена розробці системи заходів формування фінансово-економічних підстав реалізації соціальної політики.

У дисертації висвітлені економіко-теоретичні аспекти формування і реалізації соціальної політики. Досліджуються питання процесу формування соціальної політики

та її економічного змісту. Значна увага приділяється висвітленню зарубіжного досвіду фінансування соціальної сфери, її потенційних і реальних джерел.

Взаємозв'язок економічного зростання і соціальної політики, баланс розвитку економічної і соціальної сфер, вплив бюджетної, податкової політики на здійснення соціальних завдань складають пріоритети дисертаційного дослідження.

У дисертації обґрунтовані пропозиції щодо покращання ситуації з фінансуванням соціальної політики.

Ключові слова: соціальна політика, фінанси, економіка, бюджет, податкова політика, соціальна політика, економічна ефективність.

Ляхович Г.И. Экономико-финансовые механизмы реализации социальной политики в переходных условиях. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.02 - механизмы государственного управления. - Национальная академия государственного управления при Президенте Украины. - Киев, 2004.

Диссертационная работа посвящена разработке системы мер по формированию финансово-экономических предпосылок реализации социальной политики.

Формирование социальной политики должно происходить на основе социальных стандартов, в числе которых базовым государственным социальным стандартом является прожиточный минимум.

Первоочередное значение приобретает вопрос научного обоснования планирования расходов на реализацию социальной политики, определение финансовых ресурсов на основе нормативов и финансовых норм. Задача состоит в том, чтобы финансовые ресурсы, которые выделяются из бюджета, были связаны с конечными результатами социальной политики и деятельности учреждений социальной сферы, которые финансируются путем составления сметы.

В диссертации отмечается, что в соответствии с требованиями рыночной экономики необходимо перейти от принципа “обеспечения финансирования” к принципу “эффективной деятельности”. Это значит, что объем средств из бюджета должен определяться независимо от того, сколько средств необходимо выделить для реализации составляющей социальной политики или функционирования того или иного учреждения социальной сферы, а прямо зависит от выполненной работы, ее эффективности, степени удовлетворения общественных потребностей.

В диссертации рассматривается соотношение и взаимосвязь понятий экономической эффективности и социальной справедливости. Подчеркивается, что от их понимания зависит как сам процесс формирования социальной политики, так и достижение ее конечных целей.

Компромисс между социальной справедливостью и экономической эффективностью - это выбор, который должны сделать власть и общество. Попытки повысить справедливость в распределении доходов путем их перераспределения с использованием налогов и иных регуляторов ведет к уменьшению общей эффективности экономики, то есть к потерям совокупного благосостояния всех экономических агентов.

Проведенный анализ подтвердил, что общественная потребность в разветвленной системе социальной защиты превышает способность существующих экономических моделей полностью удовлетворить эту потребность. Поэтому в числе главных проблем развитых стран - поиск эффективных источников средств на социальное развитие.

Наблюдается тенденция диверсификации источников и расширения сети перераспределения средств. В странах с более развитой рыночной системой такое перераспределение обеспечивается широким спектром мер экономической политики, а менее развитые больше рассчитывают на централизованное бюджетное перераспределение ресурсов.

Обосновано, что проблема поиска источников финансовых средств остается актуальной и решается по-разному. Согласно существующему мировому опыту средства финансирования социальной сферы делятся по двум категориям. Согласно существующей практике есть источники прямого и непрямого финансирования социальной сферы.

К первой категории относятся непосредственно бюджетные расходы, “налоговые расходы” в форме льгот, компенсаций и отсрочек как налоговые источники финансирования социальной сферы.

К другой категории можно отнести личные средства и обязательства граждан, страховые взносы в государственные и негосударственные страховые фонды, обобществление средств предприятий в форме их обязательств относительно выполнения социальных функций, общественные инициативы - разного рода фонды и сборы, кредиты, предоставление государственного имущества под функционирование социальной сферы, использование государственной инфраструктуры и т.д.

Анализ литературных источников позволяет утверждать, что проблема поиска баланса развития экономической и социальной сфер приобретает все большую актуальность. Современная экономическая наука выводит развитость социальной сферы из достигнутого уровня развития производительных сил, который может быть достаточным для того, чтобы после соответствующего вознаграждения активным экономическим субъектам оставалась часть продукта, величина которой гарантировала бы достойный уровень благосостояния пассивной части населения.

Ключевые слова: социальная политика, финансы, экономика, бюджет, налоговая политика, социальная справедливость, экономическая эффективность.

Liahovych H.I. Economic and Finance mechanisms of realization of social policy in transit conditions. - Manuscript.

The thesis for Candidate of Science Degree in Public Administration. Speciality 25.00.02 - Mechanisms of Public Administration. - National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv, 2004.

The Thesis highlights economical and theoretical aspects of forming and realization of social policy. It is analyzed questions of forming process of social policy and it's economical contents. Also this dissertation tells us about foreign countries experience in financing social sphere it's potential and real sources.

The correlation between economical development and social policy, the balance of development of social and economical spheres, influence of budget and tax policy on realization of social tasks, has priority of dissertation research.

The thesis points out well-grounded propositions concerning improvement of financing of social policy.

Key words: social policy, finance, economic, budget, tax policy, social insurance, and economic efficiency.

Підписано до друку 10.03.2004.
Формат 60 x 84 ¹/₁₆. Тираж 100 прим. Обл.-вид. арк. 1,22.
Ум.-друк.арк. 1,16. Гарн. Таймс.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

Віддруковано з оригінал-макета у видавництві
Національної академії державного управління
при Президентові України.
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-94-36.