

О. О. ДАВИДЮК*Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України та Національної академії наук України, м. Київ*

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДОСТУПНОСТІ ПЛАТНИХ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ДЛЯ НАСЕЛЕННЯ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 148—154

В умовах соціально-економічної кризи збільшення кількості соціально незахищеного населення зумовило зростання попиту на соціальні послуги, як однієї із важливих форм соціального забезпечення населення. Зростає навантаження на державний бюджет щодо фінансування сфери соціальних послуг спонукає до активізації ринкових відносин у цій сфері. Однак, зважаючи на специфічну життєву ситуацію тих категорій населення, що є основними споживачами соціальних послуг, виникають протиріччя між запроваджуваними підходами у формуванні ринку соціальних послуг та інтересами і можливостями населення.

Соціальне обслуговування населення є одним з найважливіших напрямів державної соціальної політики України. На сучасному етапі сфера соціальних послуг отримала поштовх до розвитку, однак якість та різноманітність послуг, що надаються, їх доступність для населення ще значною мірою відстають від сформованої внаслідок соціально-економічної кризи потреби у цих послугах.

Для вітчизняної сфери соціальних послуг актуальною є проблема підвищення ефективності послуг, у зв'язку з чим необхідно вирішити завдання ресурсного забезпечення галузі та раціонального використання наявних ресурсів, адже переважна кількість отримувачів соціальних послуг — особи, які не здатні до самообслуговування або перебувають у складних життєвих обставинах — мають право одержувати певний обсяг послуг, визначений державними стандартами, на безоплатній основі, тобто за рахунок бюджетних коштів [1]. Наразі одним з напрямів оптимізації фінансування галузі фігурує залучення альтернативних джерел грошових надходжень, зокрема за рахунок запровадження платних соціальних послуг.

Упровадження платних соціальних послуг регулюється низкою нормативно-правових актів: Законом України “Про соціальні послуги” у ст. 7 визначено, що соціальні послуги можуть надаватися як за плату, так і безоплатно [1]; постановами Кабінету Міністрів “Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку” та “Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги” [2; 3]. У “Стратегії реформування системи надання соціальних послуг” серед основних завдань визначено модернізацію наявної інфраструктури соціальних послуг та створення конкурентного ринку зазначених послуг [4].

Зрозуміло, що перебіг ринкових процесів відбивається на сфері соціальних послуг — з одного боку, надання соціальних послуг за плату диктується нестачею бюджетних коштів, недосконалістю матеріально-технічної бази соціальних закладів, однак, з другого боку, постає фундаментальна проблема групування послуг з точки зору їх розподілу на платні і безоплатні, віднесення їх до ринкового або суспільного (соціально значущого) сектору. Це групування займає важливе місце серед усіх варіантів класифікацій соціальних

послуг. Адже, властивості послуг, що належать до розряду чистих суспільних благ, перешкоджають їх включенню у ринкові відносини [5]. Справа в тому, що в секторі чистих суспільних благ ринок не спрацює або істотно провалюється, а спроби перекласти цей сектор на комерційний принцип платності можуть не те що не дати позитивного ефекту, а навіть мати антисоціальний характер.

Водночас до переліку позитивних властивостей платних соціальних послуг належить індивідуальний характер споживання, подільність, вибірковість, конкурентність, відсутність монопольного становища якогось з учасників відносин з приводу цього виду послуг при рівномірному розподілі інформації серед усіх учасників угоди. Завдяки зазначеним властивостям платні соціальні послуги повністю можуть бути включені в ринкові відносини. Їх виробництво і відтворення здійснюється переважно з використанням механізмів приватної власності та вільної конкуренції.

При цьому важливо підкреслити, що значна кількість соціальних послуг займає проміжне становище між суспільним та ринковим сектором, маючи комбінацію відповідних ознак і властивостей. Низка змішаних послуг більшою мірою наділена властивостями суспільних благ (наприклад, соціально-культурні, соціально-педагогічні, психологічні послуги), такого роду послуги вважаються соціально значущими благами, оскільки виробництво цих видів послуг орієнтоване на задоволення потреб як окремої особистості, так і на задоволення потреб суспільства в цілому. Це зумовлено тим, що споживання цих послуг відіграє важливу роль у процесі соціальної інтеграції та адаптації, у вирівнюванні соціальних диспропорцій [6]. Інші види соціальних послуг, навпаки, мають набір характеристик приватних благ і, відповідно, більшою мірою тяжіють до ринкового сектору економіки. Приміром, культурно-розважальні, дозвільні, рекреаційні, спортивно-оздоровчі, а також деякі побутові послуги, незважаючи на очевидну соціальну орієнтованість, близькі за своєю економічною природою до ринкового, платного сектору послуг.

Оскільки соціальне обслуговування в Україні перебуває на стадії становлення ринкових відносин, це призводить до виникнення протиріч між необхідністю виходу на ринок конкретних установ соціального забезпечення, з одного боку, і відсутність досвіду подібних дій, наукових розробок, компетентних фахівців для реалізації цього завдання з другого. Якщо йдеться про формування ринкових відносин, насамперед необхідно оцінити таку складову, як попит, і, найголовніше, наскільки цей попит є платоспроможним, тобто проаналізувати рівень доходів (можливостей) споживачів соціальних послуг, а також готовність споживачів купувати соціальні послуги.

Наявні обставини визначають необхідність дослідження процесів, що мають місце в системі соціальних послуг, виявлення проблем між запроваджуваними реформами (підходами) та фактичними потребами, фінансовими можливостями отримувачів соціальних послуг.

У зв'язку з цим особливої актуальності набувають дослідження ставлення населення до платних соціальних послуг.

Загальнометодологічним аспектам функціонування сфери соціальних послуг присвячено праці О. Амоша, Н. Болотіної, О. Гальчинського, Ю. Горемікіної, М. Долішнього, Е. Лібанової, О. Палій, Т. Семигіної, В. Скуратівського, В. Трощинського та ін.

Напрацювання щодо проблем формування та розвитку ринку соціальних послуг містяться у дослідженнях О. Безпалько, Н. Кабаченко, Г. Коваль, Н. Микитенко, С. Харченко та ін.

Питання оптимізації соціально-економічних методів в управлінні сферою соціальних послуг опрацьовуються у працях О. Барановського, Л. Воротіної, В. Геєця, О. Осауленка, С. Пакуліна, О. Топчія та ін.

В Україні теорія ринку соціальних послуг перебуває на початковій стадії розвитку через відносну новизну наукової проблематики та складність тлумачення змісту понять “соціальна послуга”, “стандарт соціальних послуг” та “ринок соціальних послуг”. На-

разі залишається невирішеною низка методологічних питань, що стосуються вимірювання та оцінки складових процесу надання соціальних послуг (витрати, якість, ефективність, попит, відповідність потребам тощо), необхідних як для визначення напрямів реформування системи соціальних послуг загалом, так і для аналізу поведінки споживачів соціальних послуг зокрема.

Проаналізуємо результати опитування¹, проведеного Центром перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України, основними завданнями якого було визначення ефективності процесу надання соціальних послуг, розробка критеріїв та індикаторів оцінки ефективності, опрацювання підходів до вимірювання задоволеності споживачів соціальних послуг [7].

Охарактеризуємо матеріальний стан отримувачів соціальних послуг і виявимо ставлення до платних соціальних послуг для визначення доступності платних соціальних послуг населенню.

Постановою “Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку” в п. 2 визначено, що платні соціальні послуги надаються особам, які не здатні до самообслуговування або перебувають у складних життєвих обставинах. Отже, розглянемо питання щодо платоспроможності зазначених осіб в умовах українських соціально-економічних реалій, застосовуючи об’єктивні та суб’єктивні показники матеріального стану.

Зауважимо, що найбільший попит на соціальні послуги формують дві категорії населення — особи похилого віку та інваліди. Як правило, це особи, які не здатні до самообслуговування, логічно припустити, що вони також неспроможні працювати, відповідно, основним (і, практично, єдиним) джерелом

¹ Опитування (методом анкетування) проводилось з травня 2011 р. до вересня 2011 р. в 17 областях України, Автономній Республіці Крим, м. Києві та м. Севастополі, опитано 1936 респондентів віком від 18 років, відповідно до визначених категорій отримувачів соціальних послуг: 1) громадяни похилого віку, які не здатні до самообслуговування; 2) одинокі хворі громадяни, які не здатні до самообслуговування; 3) одинокі інваліди, старші за 18 років, які не здатні до самообслуговування.

доходів для цих осіб є пенсія або державна соціальна допомога. Розміри пенсій та державних соціальних допомог належать до об’єктивних показників матеріального стану.

Мінімальний розмір пенсії за віком, по інвалідності, у зв’язку з втратою годувальника (не менше прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність для пенсій за віком, по інвалідності та у зв’язку з втратою годувальника на одного утриманця) з 1 січня 2013 р. становить 894 грн. Пенсійний фонд України інформує, що станом на 01.01.2013 р. середній розмір пенсійної виплати становить 1470,73 грн². Слід зазначити, що наразі 28,3 % одержують пенсію розміром до 1000 грн, 60,1% — від 1001 грн до 1500 грн, 11,6 % — у розмірі понад 1500 грн. Ще у 2012 р. переважна більшість пенсіонерів — понад 10 млн осіб (74 % від загальної чисельності) — одержували пенсію до 1000 грн, в результаті неістотних підвищень пенсій було “вирішено” завдання переведення значної частки пенсіонерів до групи, що мають пенсію понад 1000 грн для покращення статистичної звітності. Але загальна картина все одно критична — статистично “покращений” середній розмір пенсії все одно не забезпечує навіть фізіологічного виживання.

Аналогічно мізерними є розміри державних соціальних допомог при інвалідності³, вони прив’язані до прожиткового мінімуму (894 грн) і варіюють у діапазоні від 894 грн до 1564,5 грн.

Отже, в структурі витрат особи на харчування, комунальні виплати, медикаменти, лікування взагалі не проглядається можливість оплачувати соціальні послуги.

За результатами опитування отримувачів соціальних послуг проаналізуємо їхнє ставлення до платних соціальних послуг, зокрема, через суб’єктивні оцінки матеріального стану.

² Джерело: Пенсійний фонд України: Офіційний сайт. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/category?cat_id=95533

³ Джерело: Міністерство соціальної політики України: Офіційний сайт // Розмір державної соціальної допомоги. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=147200&cat_id=107177

Більшість опитаних — 79,4% — одержують соціальні послуги на безоплатній основі, частково оплачують послуги 10,2 %, повністю оплачують 9,1 %, а 0,9 % зазначили, що мають одержувати послуги безоплатно, але сплачують певні кошти.

Респондентам було запропоновано визначити, що для них є найважчим у життєвому стані (рис. 1), з можливістю обирати кілька варіантів відповідей. Переважну більшість голосів отримали відповіді “проблеми зі здоров’ям” (90,4 %) та “матеріальне забезпечення” (64,3 %).

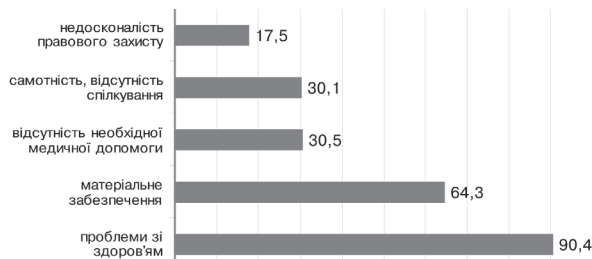


Рис. 1. Розподіл відповідей на питання: “Що для вас є найважчим у вашому сучасному життєвому стані?”, (%)

Свій матеріальний стан респонденти визначили таким чином (рис. 2): більшість — 33,4 % — зазначили, що їм вистачає лише на продукти харчування, 26,1 % — вистачає загалом на прожиття, 16,2 % — вистачає на все необхідне, але неможливо заощаджувати.

Ті, кому вистачає на все необхідне, хто має можливість заощаджувати (4,3 %) та живе з повним достатком (1,3 %), тобто група з достатнім рівнем матеріального забезпечення сукупно становить лише 5,6 % опитаних. Якщо згрупувати позиції “часто немає грошей, іноді голодую” (4,7 %), “не вистачає продуктів харчування” (6,3 %) та “вистачає лише на продукти харчування” (33,4 %) — а це, власне, три позиції, що характеризують низький рівень матеріального забезпечення — маємо найвищий груповий показник — 44,4 % респондентів.

Група відповідей, яку можна класифікувати як відносно задовільний рівень матеріального забезпечення (позиції “вистачає загалом на прожиття” (26,1 %) та “вистачає на все необхідне, але неможливо заощаджувати” (16,2 %), — в сумі дає 42,3 %.



Рис. 2. Розподіл респондентів за матеріальним станом, (%)

Враховуючи, що переважна більшість респондентів (86,7 %) мають низький та відносно задовільний рівні матеріального забезпечення, зрозумілим є те, що 67,5 % опитаних негативно ставляться до платних соціальних послуг саме через матеріальні ускладнення (рис. 3); 6,8 % готові сплачувати частину від свого доходу, якщо це підвищить якість послуг; 12,1 % важко відповісти на це запитання. Позитивно до платних соціальних послуг ставляться 12,3 %, вважаючи, що це нормально в умовах ринку.



Рис. 3. Розподіл респондентів щодо ставлення до платних соціальних послуг, (%)

На рис. 4 представлено розподіл респондентів за матеріальним станом та ставленням до платних соціальних послуг — чітко простежується тенденція, коли в групах респондентів з низьким та відносно задовільним рівнем матеріального забезпечення значно переважає негативне ставлення до платних соціальних послуг (71,4, 75, 78,4, 61,4, 71,8 %). Серед тих, кому важко було визначити свій матеріальний стан, більшість — 60,7 % — також негативно ставляться до платних послуг.

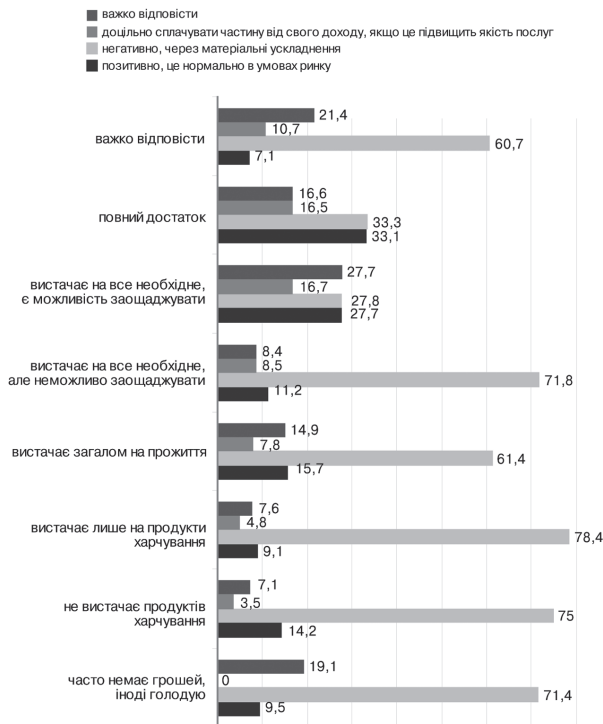


Рис. 4. Розподіл респондентів за матеріальним станом та ставленням до платних соціальних послуг, (%)

У групі з достатнім рівнем матеріального забезпечення негативні та позитивні відповіді отримали практично однакові значення: “вистачає на все необхідне, є можливість заощаджувати” – 27,8 % та 27,7 %; “повний достаток” – 33,3 % та 33,1 %. У цій групі, порівняно з попередніми, удвічі менше тих, хто негативно ставиться до платних послуг, та вдвоє більше тих, хто зазначив позитивне ставлення.

Отже, можна говорити про наявність зв'язку між рівнем матеріального забезпечення і ставленням до платних соціальних послуг. Саме з підвищенням рівня матеріального забезпечення зростає позитивне сприйняття платних соціальних послуг. Яким би високим не був попит на певні соціальні послуги, яким би поширеним не було розуміння того, що від рівня фінансового забезпечення надавача послуг залежить якість, обсяги, періодичність послуг, навіть якщо у споживачів сформована готовність сплачувати – врешті-решт усе вирішується рівнем платоспроможності, який поки що не

дає можливості споживачам послуг активно включитися у формування ринкових відносин у сфері соціальних послуг.

Таким чином, можна зробити висновки, що впровадження платних соціальних послуг наразі стикається з проблемою низької платоспроможності отримувачів як за об'єктивними, так і за суб'єктивними оцінками рівня матеріального забезпечення отримувачів.

Тому розв'язати проблеми фінансування системи соціальних послуг шляхом упровадження та розширення переліку платних послуг за наявного матеріального становища отримувачів не вбачається реальним та ефективним. Разом з тим чітко проглядаються негативні наслідки для населення:

- по-перше, платність соціальних послуг може знизити їх доступність для населення;
- по-друге, вимушена оплата необхідних послуг може негативно вплинути на й без того убогу структуру споживання отримувачів, зокрема спричинить зменшення витрат, наприклад, на харчування, ліки.

Зафіксоване в ході опитування негативне ставлення до платних соціальних послуг є результатом матеріальної неспроможності отримувачів (адже респонденти з вищим рівнем добробуту більш схвально ставляться до платних соціальних послуг), похідним від загального зубожіння населення, особливо тих його категорій, що перебувають у складних життєвих обставинах. Неможливо розв'язати проблеми фінансування сфери соціальних послуг, упровадження платних соціальних послуг у відриві від загальної соціально-економічної політики держави. А сучасна державна політика формування доходів населення ґрунтується на мізерних соціальних стандартах. І, власне, цим держава загнала себе в замкнене коло – з одного боку, враховуючи загальну тенденцію старіння населення, загострення соціальної ситуації, попит на соціальні послуги буде стрімко підвищуватися і державні зобов'язання щодо фінансування безоплатних соціальних по-

слуг зростатимуть, а з другого — встановлені державою мізерні соціальні виплати не дають можливості активно залучати споживачів до формування ринкових відносин у сфері соціальних послуг та частково зняти фінансове навантаження на державний бюджет.

Так, саме зростання попиту на соціальні послуги стало поштовхом для формування цього ринкового сегменту, однак наразі ринок не є панацеєю для сфери соціальних послуг через те, що:

- по-перше, основний споживач не має адекватної платоспроможності;
- по-друге, він розширюється за рахунок приватного сектору, учасники якого на сьогодні не готові задовольняти наявний попит ні за якістю, ні за асортиментом через власну фінансову та матеріально-технічну незабезпеченість.

Тому щодо сфери соціальних послуг ми можемо говорити не стільки про ринок, скільки про формування окремих ринкових ніш.

Необхідно підкреслити, що надання платних соціальних послуг бюджетними установами буде і надалі розвиватися, за будь-яких умов бюджетного фінансування, в тому числі — за рахунок інтересів населення.

Ці обставини вимагають розробки нових підходів, заснованих на консенсусі економічної доцільності та можливостей і інтересів населення. Причому держава повинна взяти на себе головну відповідальність за розвиток сфери соціальних послуг, не применшуючи при цьому ролі ринкових відносин.

Розвиток ринкових механізмів у сфері надання соціальних послуг на даному етапі реформ жодною мірою не повинен призвести до скорочення ресурсів державної системи соціального обслуговування. На сьогодні може стояти питання про перехід від кошторисного фінансування утримання установ до програмно-цільового методу управління си-

стемою соціального обслуговування. У цьому зв'язку необхідно дослідити доцільність переведення установ соціального обслуговування у договірний режим реалізації програм, враховуючи, що державна система соціального обслуговування передусім повинна надавати соціальні послуги, гарантовані законодавством.

Питання наукового аналізу формування ринку платних соціальних послуг та вивчення потреб населення у такого роду послугах залишаються актуальною проблемою, у зв'язку з чим продовження досліджень цієї проблеми дасть можливість знайти спільні підходи до її розв'язання.



Література

1. Закон України “Про соціальні послуги” від 19.06.2003 № 966-IV. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15>
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку” від 14 січня 2004 р. № 12. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/12-2004-%D0%BF>
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги” від 9 квітня 2005 р. № 268. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/268-2005-%D0%BF>
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 556-р “Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг” від 08.08.2012 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-%D1%80>
5. Жильцов Е. Н., Казаков В. Н. Экономика социальных отраслей сферы услуг. — М.: ТЕИС, 2007. — 288 с.
6. Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность: Монография / Рук. Л. Н. Овчарова; Независимый ин-ут социальной политики. — М.: ГУ-ВШЭ, 2005.
7. Соціальні послуги в Україні: теоретичні та практичні аспекти: Монографія / За ред. І. І. Тарабукіної, Л. І. Ільчука. — Х.: ПП “Журавель”, 2011. — 360 с.

У контексті дослідження протиріч, що виникають на сучасному етапі формування ринку соціальних послуг, зокрема, між необхідністю запровадження альтернативних джерел фінансування сфери соціальних послуг та матеріальним станом, рівнем платоспроможності основних категорій споживачів соціальних послуг, на основі аналізу емпіричного матеріалу показано, що рівень матеріального забезпечення отримувачів соціальних послуг

є доволі низьким, отже, визначено, що вони не спроможні активно включитися у процес формування ринку соціальних послуг. Зважаючи на сучасну політику щодо доходів населення, зазначено, що розв'язання проблем фінансування системи соціальних послуг шляхом упровадження та розширення переліку платних послуг за наявного матеріального стану отримувачів не вбачається реальним та ефективним. Обґрунтовано необхідність розробки нових підходів, заснованих на урівноваженні економічної доцільності та можливостей і інтересів населення.

В контексте исследования противоречий, возникающих на современном этапе формирования рынка социальных услуг, в частности, между необходимостью внедрения альтернативных источников финансирования сферы социальных услуг и материальным положением, уровнем платежеспособности основных категорий потребителей социальных услуг, на основе анализа эмпирического материала показано, что уровень материального обеспечения получателей социальных услуг очень низкий, следовательно, определено, что они не способны активно включиться в процесс формирования рынка социальных услуг. Учитывая современную политику в отношении доходов населения, указано, что решение проблем финансирования системы социальных услуг путем внедрения и расширения перечня платных услуг при существующем материальном положении получателей не усматривается реальным и эффективным. Существует необходимость разработки новых подходов, основанных на уравнивании экономической целесообразности, а также возможностей и интересов населения.

In the context of research conflicts arising at the present stage of social services market, in particular, between the need for implementation of alternative sources of financing social services and financial status, level of solvency of the major categories of consumers of social services, based on the analysis of empirical data shows that the level of financial security recipients social services is relatively low, therefore, determined that they can not be actively included in the process of the social services market. Given the current policy on incomes, indicated that problems of financing of social services by implementing and expanding the list of paid services available material of recipients can not see the real and effective. The need to develop new approaches based on balancing economic efficiency and capabilities, interests of beneficiaries.

Надійшла 31 липня 2013 р.