

Ю. І. Скулиш,  
к. е. н., доцент кафедри фінансів та банківського бізнесу,  
Університет економіки та права "КРОК"

## ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ

---

*Стаття присвячена обґрунтуванню напрямів вдосконалення сучасного механізму фінансування розвитку соціальної сфери в Україні. Досліджено актуальні проблеми фінансового забезпечення видатків на соціальні цілі та їх чинники, визначено принципи ефективного механізму фінансування соціальної сфери та запропоновано шляхи його впровадження в Україні.*

*The publication is devoted to substantiation of directions of improving the present mechanism of funding of social sphere in Ukraine. The urgent problems of financial providing of social expenditures are investigated; the principles of the efficient mechanism of funding of social sphere are defined; the ways of their introduction in Ukraine are proposed.*

---

*Ключові слова: фінансування соціальної сфери, соціальні послуги, соціальні стандарти та гарантії, бюджетні видатки.*

*Key words: funding of social sphere, social services, social standards and guarantees, budget expenditures.*

### **ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ І ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ**

Фінансування соціальної сфери наразі залишається основним пріоритетом державних видатків в Україні, і номінальні обсяги асигнувань, що спрямовуються на соціальні цілі, з кожним роком зростають. Водночас основні соціальні індикатори в країні не засвідчують однозначно позитивної динаміки, а соціальні гарантії не забезпечують гідного рівня життя. Це засвідчує недосконалість сучасного механізму фінансового забезпечення соціальної сфери, існування недоліків, що пов'язані з адмініструванням коштів та управлінням бюджетними ресурсами. Більш того, питання вдосконалення механізму фінансування соціальної сфери в Україні актуалізуються в умовах обмеженості бюджетних ресурсів та необхідності спрямування значних коштів на соціальні цілі.

### **АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ, У ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ**

Питання фінансування соціальної сфери досліджували зарубіжні вчені, серед яких У. Беверидж, І. Бен-там, Дж. Б'юкенен, А. Вагнер, А. Ерхард, А. Мюллер-

Армак, А. Пігу, Д. Роулс, М. Фрідман; в Україні — В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Васирик, О. Велічко, В. Козак, В. Кравченко, В. Опарін, Д. Полозенко, І. Чугунов та інші науковці. Проте сучасні проблеми з виконанням дохідних частин бюджетів всіх рівнів та фондів соціального страхування, що обмежують можливості фінансування соціальних програм, виконання соціальних зобов'язань держави, зумовлюють необхідність нових наукових досліджень в цій сфері та адаптації чинного фінансового механізму до нових реалій.

Це зумовило постановку цілей даної статті, що включають визначення тих проблем, що знижують ефективність чинного механізму фінансування соціальної сфери в Україні, та окреслення можливих шляхів його вдосконалення.

### **ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ**

Сучасний механізм фінансування соціальної сфери в Україні ґрунтується на ряді джерел, серед яких — бюджетні асигнування, кошти юридичних та фізичних осіб, ресурси страхових фондів, сформовані за рахунок страхових відрахувань застрахованих осіб та роботодавців, донорські кошти благодійних організацій

і фондів, кредитування. Необхідність державного фінансування соціальної сфери зумовлена нездатністю ринкової економіки задовольнити потреби населення у всіх необхідних соціальних благах та послугах, а також значною диференціацією населення за рівнем доходу, яка значно посилюється в умовах економічної кризи.

Водночас розвиток і утримання соціальної сфери вимагає не лише державної підтримки, а й залучення приватних, "змішаних" та недержавних коштів. Комерціалізація соціальної сфери більш доцільна в матеріально-побутовому секторі (наприклад, житлово-комунальне господарство), де прикладання приватного капіталу більш вигідне з огляду на швидке отримання прибутку. З іншого боку, залучення "змішаних" коштів через спеціальні соціальні фонди та донорські організації є більш прийнятним для соціально-культурної сфери. Проте в будь-якому разі розвиток економічних відносин в кризових умовах вимагатиме підвищення ролі бюджету як системи розподілу та перерозподілу національного доходу через державні фінанси з одного боку, та інтеграції ринкових механізмів до реалізації соціальної політики — з іншого.

Перехід до ринкових відносин в Україні практично не поширився на реформування системи послуг соціальної сфери. Вона залишається побудованою за принципом утримання постачальників послуг, а не надання конкретних послуг, орієнтованих на кінцевий результат. Закон України "Про соціальні послуги", який визначає організаційні та правові засади надання послуг соціальної сфери, практично не закладає інструментів впровадження ринкових принципів їхнього надання. Поняття "соціальної послуги" звужене до комплексу "заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги" [1], що обмежує ринок послуг соціальної сфери; закон також не передбачає механізмів залучення до надання послуг соціальної сфери комерційних організацій. Досі не завершено розробку передбаченого "Державним класифікатором соціальних стандартів та нормативів" [2] комплексу індикаторів якості послуг соціальної сфери, не розроблено нормативи регулювання тарифів на оплату послуг соціальної сфери.

Негативні наслідки такої ситуації полягають в наступному:

- відсутнє належне економічне обґрунтування видатків на забезпечення мінімальних стандартів надання послуг соціальної сфери, що веде до диспропорцій у розподілі фінансування та недофінансування мережі її закладів;

- відсутні затверджені стандарти якості надання послуг соціальної сфери;

- значна частина послуг соціальної сфери, яка вже сьогодні надається недержавними постачальниками, випадає з поля нормативного регулювання та державної підтримки, відсутня система ліцензування таких послуг;

- система взаємовідносин між замовником і постачальником соціальних послуг орієнтує постачальника не на результат обслуговування (тобто позитивні зміни в соціальній сфері), а на забезпечення самого процесу соціального обслуговування, відтак, оцінка ефективності надання послуг здійснюється виключно за кількістю осіб, що отримали певну послугу за звітний період, а якість цієї послуги залишається поза управлінським впливом замовника;

- "прив'язування" замовників послуг соціальної сфери до фіксованих постачальників перешкоджає розвитку альтернативних постачальників, які не мають відповідного простору для конкуренції за отримання замовлень з одного боку; з іншого — жорстка централізація повноважень з замовлення соціальних послуг у ок-

ремих розпорядників коштів знижує їх ефективність та призводить до непрозорості у їх фінансуванні та поширення тіньових схем.

Зважаючи на прогнозовані труднощі виконання показників державного бюджету та необхідність зниження частки фіскального перерозподілу ВВП у подальшій перспективі, диверсифікація постачальників послуг соціальної сфери шляхом удосконалення механізмів розміщення і реалізації замовлень на надання послуг має стати одним з пріоритетів реформування соціальної політики в Україні. В якості альтернативних постачальників могли б виступати як державні установи соціальної сфери, так і комерційні, недержавні організації.

Проблемним питанням механізму фінансування соціальної сфери залишаються міжбюджетні відносини в частині планування соціальних видатків. Так, система міжбюджетних відносин в Україні зазнала реформування в 2001—2002 роках, яке дало позитивні результати, однак процес реформ залишається незавершеним. Незважаючи на те, що переважна частина видатків соціального спрямування передана для забезпечення до місцевих бюджетів, функціональні та видаткові повноваження з фінансування соціальної сфери залишаються нерозподіленими і нечіткими, певною мірою перетинаються між різними рівнями влади, що призводить до дублювання функцій і зниження ефективності на місцевому рівні. Сучасний розподіл видаткових повноважень впроваджений здебільшого з фінансових міркувань, ніж виходячи з природи послуг, оскільки він більшою мірою спрямований на досягнення відповідності між доходами і видатками бюджетів різних рівнів, а не на забезпечення ефективнішого способу використання ресурсів. Видатки розподілено за видами бюджетних установ, а не за їх функціональним призначенням у наданні послуг. В результаті на практиці ті самі статті соціальних видатків здійснюються як із державного, так і з місцевих бюджетів, що значно зменшує прозорість бюджетного процесу та ефективність управління фінансовими ресурсами галузі із боку відповідних міністерств. Розпорошення видатків державного бюджету по численних головних розпорядниках коштів (міністерствах та відомствах) не сприяє дотриманню прозорості та ефективності управління бюджетними коштами. Крім того, така ситуація викликає нерівномірність забезпечення населення послугами.

Наступною проблемою, що створює підвалини для нерівномірного забезпечення населення соціальними послугами, є існуюча схема руху фінансових потоків у галузях соціальної сфери у територіальному розрізі. Зокрема, мережа установ, що надають соціальні послуги, яка утримується за рахунок кошторису різноманітних міністерств та відомств, розташована по території всієї країни. Водночас Державне Казначейство України, через рахунки якого здійснюється рух коштів, не розробляє звітність про видатки державного бюджету у регіональному розрізі. За таких умов розпорядники бюджетних коштів позбавлені можливості оцінити загальний обсяг коштів державного бюджету, який витрачається на забезпечення соціальних послуг у регіональному розрізі, та впливати на підвищення ефективності бюджетних витрат. Існуючі бюджетні механізми унеможливають контроль за забезпеченістю галузі фінансовим ресурсом з боку міністерств, здійснення ними єдиного методологічного забезпечення впровадження державної політики, підвищення ефективності фінансування та якості послуг, що надаються.

З іншого боку, ресурсна база місцевих бюджетів залишається недостатньою для фінансування послуг соціальної сфери, внаслідок чого основна частина їх видатків (до 70%) направляється на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетного фінансування.

Хоча рівень фінансування програм соціального захисту було значно поліпшено завдяки наданню цільових субвенцій з державного бюджету, проблема залишається не вирішеною, оскільки частина пільг продовжує фінансуватись за рахунок підприємств, що надають відповідні послуги (наприклад, пільги на сплату житлово-комунальних послуг — комунальними службами).

Недосконалою залишається і формула розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів [3]. У ній відображені спроби зберегти існуючий розподіл ресурсів між галузями, за якого витрати місцевих бюджетів визначаються насамперед наявністю об'єктів місцевого господарства, а також закладів і організацій освіти, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення і соціального захисту, що перебувають у підпорядкуванні місцевих органів. Механізм надання бюджетних трансфертів із державного бюджету не враховує об'єктивні соціально-економічні відмінності між регіонами, які передбачають різні структури і обсяги надання їх населенню суспільних благ і послуг, і призводить до розпорошення коштів між багатьма державними і господарськими суб'єктами і їх неефективного використання.

Формула розподілу обсягу міжбюджетного трансферту (дотації вирівнювання) не враховує саме реальну потребу в отриманні населенням обсягу й видів соціальних послуг належної якості та фактори, які впливають на ці послуги (рівня захворювань та інвалідності, заходів з профілактики тощо). За сучасних умов визначити обґрунтованість певної суми, яка витрачається на фінансування соціальних послуг, неможливо, оскільки відсутні стандарти надання таких послуг. Тому для забезпечення необхідної прозорості та об'єктивності визначення реальних потреб місцевих бюджетів необхідно запровадити відповідні стандарти, що визначатимуть обсяг послуг, їх якість, вартість та реальну грошову забезпеченість бюджетними ресурсами за наявності жорсткої процедури контролю та відповідальності місцевої влади перед громадою.

За оцінками фахівців [4], негативні наслідки запровадження системи субвенцій з державного бюджету на програми соціального захисту полягають у втраті мотивації місцевих органів влади до оптимізації видатків на соціальні програми, економії відповідних коштів та підвищення ефективності їх використання. Стимули для підвищення рівня збору "власних" податків місцевих органів влади незначні і самостійність у розпорядженні цими податковими надходженнями обмежена, внаслідок чого місцеві органи влади є надто залежними від розподілу зібраних коштів і трансфертів. Більш того, незацікавленість місцевих органів влади у встановленні реальних доходів населення з метою отримання максимальної допомоги з державного бюджету призводить до викривлення статистичної звітності та можливостей об'єктивного аналізу рівня життя населення, що знижує ефективність соціального захисту населення та стратегій подолання бідності.

З метою удосконалення розподілу видаткових повноважень між органами влади центрального та місцевого рівня і органами місцевого самоврядування, а також з метою формування моделі більш ефективного використання наявних фінансових коштів та залучення додаткових коштів доцільно вжити наступні заходи:

1) внести зміни до Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" стосовно:

— запровадження системи мінімальних стандартів надання соціальних послуг населенню або мінімальних соціальних стандартів, які (в грошовому еквіваленті) мають використовуватись як основа розподілу міжбюджетних трансфертів;

— врахування місцевої специфіки при розробці методології визначення нормативів соціальних видатків;

— встановлення гнучкої системи змін державних соціальних стандартів та соціальних гарантій відповідно до змін економічного становища;

2) розробити та прийняти законодавчі акти, які б унормовували питання:

— введення спеціального принципу співфінансування соціальних витрат — надання субвенцій має забезпечуватись участю місцевих бюджетів у фінансуванні витрат, що сприятиме мотивації місцевих органів до підтримання певного рівня фінансування послуг соціальної сфери; норматив фінансової забезпеченості має бути встановлений як відсоткова частка, на яку держава забезпечує кожен соціальний стандарт (усі стандарти по галузі або сукупність усіх стандартів);

— залучення приватного сектора до надання місцевих послуг на контрактних засадах, що дозволить знизити витрати на надання таких послуг та підвищить їх якість завдяки впровадженню конкуренції на ринку соціальних послуг;

— функціонування територіальних позабюджетних соціальних фондів, розробка механізмів спрямування громадськими, некомерційними і комерційними організаціями коштів до таких фондів;

— формування місцевих соціальних бюджетів, створення міжрегіональних соціальних проектів та їх фінансового забезпечення.

## ВИСНОВКИ

У цілому, основними принципами ефективного механізму функціонування соціальної сфери мають бути: розмежування повноважень між державним і приватним секторами щодо виробництва і надання соціальних благ, раціоналізація державного фінансування соціальної сфери залежно від поставленої мети, підвищення платоспроможності населення як стимулюючого фактора щодо розширення доступу до товарів і послуг соціального призначення, які виробляється приватним сектором, за рахунок соціальної політики.

Підвищення ефективності соціальних видатків в умовах обмеженості бюджетних ресурсів потребує впровадження нових управлінських підходів до планування соціальних видатків; вдосконалення міжбюджетних відносин; визначення ступеня участі та повноважень основних партнерів у фінансуванні та адмініструванні соціальних програм; диферсифікації системи надання соціальних послуг; завершення впровадження соціальних стандартів; впровадження системи критеріїв та індикаторів для моніторингу та оцінки досягнення визначених цілей.

## Література:

1. Закон України від 19.06.2003 р. N 966-IV "Про соціальні послуги" // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 45. — Ст. 358.

2. Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів, затверджений Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17.06.2002 № 293 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1152.676.0>.

3. Щербина І.Ф. Бюджетні аспекти реформування системи охорони здоров'я в Україні / Щербина І.Ф. // Демографія та соціальна економіка. — 2007. — № 1/2007. — С. 194—199.

4. Видатки місцевих бюджетів: соціальний вимір. Моніторинг Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. — Березень 2008. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Marrch/08.htm>.

Стаття надійшла до редакції 08.06.2011 р.