

Полозенко Д.В.,

доктор економічних наук, професор,
заслужений економіст України,
завідувач відділу бюджетних видатків соціальної сфери
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

Квітко Н.О.,

старший науковий співробітник
відділу бюджетних видатків соціальної сфери
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Досліджено механізм фінансування державної підтримки вразливих верств населення, зокрема інвалідів та людей похилого віку. Розроблено пропозиції щодо запровадження нового механізму фінансування за принципом “гроші ходять за людиною”.

The author investigates the mechanism for financing state support to the most vulnerable strata of the population, in part disabled and elderly persons. Also suggestions are elaborated as to the introduction of a new mechanism of financing according to the principle “money follows the man”.

Ключові слова: соціальна забезпеченість, соціальне обслуговування, механізм фінансування будинків-інтернатів.

Зміни, які відбулися в останні вісімнадцять років в Україні, торкнулися докорінних інтересів усього населення, що вимагає невідкладного формування принципово нової соціальної політики та її невід’ємної складової частини — соціального захисту населення, зокрема соціального обслуговування. Подальше реформування політики надання соціальних послуг в Україні потребує розробки і впровадження нових механізмів фінансування такого їх виду, як утримання та догляд у стаціонарних установах інвалідів і людей похилого віку. На Заході визнаний як ефективний принцип фінансування надання соціальних послуг “money follows the person” (українською — гроші слідує за особою); саме його покладено в основу соціальної політики, зокрема, в галузі медичного обслуговування, і стратегії використання коштів, за якої клієнт сам вибирає, які послуги він одержуватиме й хто їх надаватиме. Щодо надання соціальних послуг із державного утримання людям похилого віку та інвалідам, то цей принцип означає, що вказані особи мають одержати від держави певні (однакові) кошти на свій догляд і утримання. Належне матеріально-технічне забезпечення цієї категорії населення — одна з основних засад державної політики їх соціального захисту.

В Україні також розпочато запровадження нового способу фінансового забезпечення державної соціальної допомоги дітям-сиротам і дітям, позбавленим

батьківського піклування, в основу якого покладено принцип “гроші ходять за дитиною”. Уперше він був ініційований та розроблений Міністерством у справах сім’ї, молоді та спорту і Державним департаментом з усиновлення і захисту прав дитини та закріплений Указом Президента України “Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей” від 11.07.2005 № 1086/2005 і деталізований у постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім’ях за принципом “гроші ходять за дитиною” від 06.02.2006 № 106.

Принцип “гроші ходять за дитиною”, що діє сьогодні, спрощує механізми оформлення й отримання соціальної допомоги. До прийняття вказаних державних рішень кошти з державного бюджету виділялися лише на державний заклад (інтернат), в якому утримувалася дитина. Починаючи з січня 2006 року батьки-вихователі в дитячих будинках сімейного типу та прийомні батьки отримують з державного бюджету державну соціальну допомогу на дитину, яка проживає в сім’ї (не менше двох прожиткових мінімумів на дитину відповідного віку), а також один із вихователів чи прийомних батьків отримує грошове забезпечення (не менше 35 % соціальної допомоги на кожну дитину-вихованця або на кожну прийомну дитину, але не більше п’яти прожиткових мінімумів для працездатної особи). Цей крок покликаний стимулювати потенційних батьків, надати їм можливість забезпечувати дітей усім необхідним. Проте, за висновком Колегії Рахункової палати України, зробленим на основі результатів аудиту запровадженого у 2006 році механізму утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за принципом “гроші ходять за дитиною”¹, реформування системи соціального захисту таких дітей розпочалося без попереднього ухвалення урядом його загальної концепції та визначення основних етапів. Унаслідок цього запровадження даного механізму відбувалося безсистемно, без належного нормативно-правового та організаційного забезпечення. Тому в даний час цей спосіб фінансування повною мірою не відповідає своїй назві, оскільки передбачені кошти дитина отримує лише в разі влаштування її в прийомну сім’ю або до дитячого будинку сімейного типу. Скоріше, це є черговим видом державної субвенції на надання відповідної допомоги, мета якої — стимулювати розвиток сімейних форм улаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, замість передання їх до інтернатів.

Механізм фінансування державної підтримки таких уразливих категорій населення, як інваліди та особи похилого віку, що потребують постійного догляду, в основному лишився від радянських часів. Нововведення полягає лише в тому, що, відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення”, одним із джерел

¹ Повідомлення прес-служби Рахункової палати “Гроші дітей обминають внаслідок нерозпорядливості чиновників” від 23.01.2007: [Електр. ресурс]. — <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>.

фінансування стаціонарних установ соціального забезпечення (будинків-інтернатів, пансіонатів, стаціонарних відділень територіальних центрів) є частина пенсії підопічних.

Згідно з чинним законодавством, особам, які безоплатно проживають у названих установах, виплачується 25 % розміру призначеної їм пенсії, але не менше 20 % розміру мінімальної пенсії за віком. Якщо розмір пенсії перевищує вартість їх утримання, то виплачується різниця між пенсією і вартістю утримання, але не менше 25 % призначеної пенсії. До 50 % розміру призначеної пенсії підопічного стаціонарної установи виплачуються непрацездатному члену його сім'ї, який перебував на його утриманні (в разі, якщо такий є). Різниця між розміром призначеної пенсії особи, яка проживає в стаціонарній установі, і розміром пенсії, яка виплачується їй та непрацездатному члену сім'ї, перераховується відповідній установі. Встановлено, що зазначені кошти можуть використовуватися лише для поліпшення умов перебування в установі людей похилого віку, інвалідів та дітей: на придбання предметів споживання і матеріалів, оплату послуг та інших видатків, придбання обладнання і предметів довгострокового користування². Інвалідам і пенсіонерам, які проживають у стаціонарній установі на платній основі, пенсія виплачується в повному розмірі. Особам, які згідно з чинним законодавством України мають пільги, плата за їх утримання в стаціонарній установі розраховується з урахуванням наявних пільг.

Таким чином, утримання стаціонарних установ соціального обслуговування здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів, плати за проживання, надходження від 25 % до 75 % встановлених пенсій осіб, які проживають у цій установі. Так, за звітом Пенсійного фонду України, на рахунки стаціонарних установ соціального обслуговування системи органів праці та соціального захисту населення у 2006 році було перераховано 171,1 млн грн пенсій, призначених 53,9 тис. осіб, які в них перебували, у 2007-му — 183,3 млн грн на 48,6 тис. осіб, а у 2008 році — 239,8 млн грн на 47,5 тис. підопічних. Отже, щомісяця названий контингент умовно сплачував за своє утримання в середньому 265 грн у 2006 році, 314 грн — у 2007-му і 420 грн — у 2008 році.

У звіті про виконання бюджету отримані від Пенсійного фонду кошти відображаються у складі спеціального фонду як “інші надходження”. Крім названих коштів до нього також включаються доходи від підсобних господарств стаціонарних установ, плата за окремі послуги, благодійні внески тощо. Причому тільки обсяг коштів, отриманих від Пенсійного фонду (частка якого становить близько 70 % спеціального фонду), залежить не від діяльності установи, а лише від контингенту підопічних.

² Про затвердження Порядку зарахування та використання коштів, що підлягають перерахуванню Пенсійним фондом будинкам-інтернатам (пансіонатам), дитячим будинкам-інтернатам і стаціонарним відділенням територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2003 № 1399.

Фактична середньомісячна вартість утримання одного підопічного (дитини) в будинках-інтернатах для престарілих та інвалідів в Україні становила у 2006 році 1345 грн, у 2007-му — 1623 грн і у 2008-му — 2190 грн (табл. 1). У цей період частка бюджетних коштів (загальний фонд), що витрачалися в середньому на одну особу, мала стійку тенденцію до збільшення і відповідно дорівнювала 74,3 %, 79,1 % і 78 %. Доречно зазначити, що в обсязі фактичних бюджетних витрат на утримання одного підопічного із загального фонду витрати, враховані при визначенні міжбюджетних трансфертів між державним і місцевими бюджетами, становили 90,4 % у 2006 році, 91,7 % — у 2007-му і 84,4 % — у 2008 році. Решта бюджетних коштів — це власні кошти місцевих бюджетів або результат перерозподілу трансфертних коштів між бюджетними програмами.

Таблиця 1. **Окремі показники по будинках-інтернатах для престарілих та інвалідів (включаючи малолітніх інвалідів) в Україні у 2006—2008 роках**

Показник	2006	2007	2008
Фактична середньорічна кількість підопічних, осіб	54 999	55 694	55 766
Загальні витрати на утримання, млн грн			
за кошторисом	907,9	1112,6	1507,5
фактичні	880,8	1084,6	1465,9
у тому числі: витрати спеціального фонду			
за кошторисом	227,1	246,8	328,7
фактичні	203,4	226,2	308,2
з них перераховано Пенсійним фондом*	154,9	164,3	192,3
їх частка у спеціальному фонді, %	76,2	72,6	62,4
Витрати на 1 підопічного на місяць, усього, грн			
враховані в розрахунках до бюджету	903,6	1177,4	1459,3
за кошторисом	1386,7	1664,8	2252,7
фактичні	1345,3	1622,9	2190,5
у тому числі: витрати загального фонду			
за кошторисом	1009,7	1295,5	1761,6
фактичні	999,7	1284,4	1730,0
витрати спеціального фонду			
за кошторисом	377,0	369,3	491,1
фактичні	345,6	338,5	460,5

* Розрахункові дані, отримані на основі звіту Пенсійного фонду.

Джерело: дані Державного казначейства України про виконання місцевих бюджетів (<http://www.treasury.gov.ua>).

Аналіз статистичних даних свідчить, що фактична вартість утримання одного підопічного (дитини) у будинках-інтернатах для престарілих та інвалідів у 2008 році коливалася по регіонах від 1805 грн у середньому на місяць у Житомирській області до 2973 грн — в Одеській. У цілому середньоукраїнський рівень утримання (2190,5 грн) перевищено в 10 областях. Що стосується частки в загальних витратах коштів спеціального фонду на одного підопічного, то у 2008 році найвищими

вони були у Чернівецькій області (29,5 %, або 635 грн), а найнижчими — в Київській (14,5 %, або 422 грн) за середньої по Україні 21 %, або 460 грн³.

Здавалося б, оскільки частина пенсії, призначеної особам, які перебувають на утриманні в установах соціального обслуговування, надходить понад бюджетне фінансування за спеціальним фондом кошторису цієї установи⁴, будинки-інтернати повинні прагнути підвищити якість своїх послуг з метою повного завантаження установи. Фактично, через те, що не у всіх пенсіонерів однакові пенсії, а витрати на поліпшення умов утримання не персоніфіковані, ці установи зацікавлені в залученні певного контингенту підопічних і вихованців, тобто тих, хто має високу пенсію. І в цьому сенсі особи, які потребують відповідних соціальних послуг, поставлені в нерівні умови, що є порушенням норм Конституції України.

Усе це зумовило необхідність розробки такого механізму фінансування державних і комунальних установ соціального обслуговування, а також недержавних організацій відповідного профілю, який би надавав рівні можливості всім громадянам, які потребують певних соціальних послуг, підвищував зацікавленість суб'єктів у поліпшенні якості своїх послуг і запроваджував здорову конкуренцію на українському ринку соціальних послуг.

Отже, нагальною є потреба у визначенні державних соціальних стандартів гарантованого матеріального забезпечення (ГМЗ) для людей похилого віку та інвалідів, які потребують стороннього догляду, побутового та медичного обслуговування. Вони мають встановлюватися незалежно від того, де така особа перебуває на утриманні та догляді. У цьому зв'язку доцільно, щоб величина ГМЗ складалася з двох частин: 1) частини пенсії, призначеної особі (до 75 % її розміру), джерелом якої є кошти Пенсійного фонду; 2) частини бюджетних коштів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів між державним і місцевими бюджетами за відповідною бюджетною програмою. Таким чином, одна частина ГМЗ належатиме до спеціального фонду бюджету, а друга — до загального.

Серед статей витрат стаціонарної установи соціального обслуговування не всі однаковою мірою залежать від чисельності осіб, які в ній перебувають. Такі витрати, як капітальний ремонт, утримання приміщення та деякі інші, мало залежать від фактичної кількості підопічних. Тому при аналізі всі фактичні витрати названих установ були поділені на умовно-змінні (ті, що залежать від фактичного контингенту) та умовно-постійні (табл. 2). Причому в частині оплати праці до умовно-змінних витрат віднесено лише 80 % загального фонду оплати праці, а саме медичних і педагогічних працівників та фахівців.

³ За інформацією Державного комітету статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

⁴ Про затвердження Порядку зарахування та використання коштів, що підлягають перерахуванню Пенсійним фондом будинкам-інтернатам (пансіонатам), дитячим будинкам-інтернатам і стаціонарним відділенням територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2003 № 1399.

Таблиця 2. Фактичні витрати в будинках-інтернатах для престарілих та інвалідів (включаючи малолітніх інвалідів) в Україні у 2007—2008 роках

Показник	2007	2008
Фактичні витрати, млн грн	858,4	1465,9
у тому числі:		
заробітна плата	352,3	487,2
нарахування на заробітну плату	126,3	174,4
оплата праці з нарахуваннями змінного складу (80 %)	382,9	529,2
медикаменти та перев'язувальні матеріали	10,6	129,6
продукти харчування	129,3	33,0
м'який інвентар та обмундирування	6,1	1,6
Усього умовно-змінні витрати	528,9	693,4
Частка змінних витрат у загальних витратах, %	61,6	47,3

Джерело: дані Державного казначейства України про виконання місцевих бюджетів (<http://www.treasury.gov.ua>).

Отже, частка умовно-змінних витрат у складі фактичних витрат загального фонду бюджету по аналізованих закладах у цілому по Україні у 2007 році становила 61,6 %, а у 2008-му — 47,3 %. По окремих регіонах у 2007 році цей показник коливався від 51,3 % (Волинська область) до 70,8 % (Одеська область), а у 2008-му — від 41 % (Дніпропетровська область) до 59,3 % (Одеська область). Крім того, частка умовно-змінних витрат є неоднаковою і для стаціонарних установ органів праці та соціального захисту населення різного профілю. Наприклад, у Києві у 2007 році цей показник по будинках-інтернатах (пансіонатах) для престарілих та інвалідів дорівнював 65,5 %, по будинках-інтернатах для малолітніх інвалідів — 71,7 %, а у 2008-му — відповідно 57,7 % і 75,6 %.

З наведених даних видно, що, незважаючи на перелічені відмінності, частка умовно-змінних витрат у витратах загального фонду бюджету в основному перевищує 50 %. Тому частина ГМЗ, яка забезпечуватиметься за рахунок бюджетних коштів, не може бути меншою за 50 % фактичних витрат загального фонду бюджету на утримання одного підопічного (дитини) у будинках-інтернатах для престарілих та інвалідів. Але при цьому вона не може перевищувати передбачені на цю мету кошти, які враховуються в розрахунках до бюджету відповідного року при визначенні міжбюджетних трансфертів (фінансового нормативу бюджетної забезпеченості). Частину ГМЗ, що забезпечується за рахунок коштів Пенсійного фонду, доцільно визначати як середньомісячний розмір фактичних перерахувань стаціонарним закладам соціального обслуговування за одну особу в попередньому році, скоригований на очікуване зростання пенсій. Таким чином, для визначення розміру ГМЗ, який має встановлюватися одночасно із затвердженням державного бюджету, можна скористатися формулою:

$$\text{ГМЗ} = \text{ФВ} \cdot 0,5 + \text{СРП-інд},$$

де ФВ — фактичні середньомісячні витрати загального фонду бюджету на одного підопічного (дитину) в установах соціального обслуговування, які слід скоригувати

на показник зростання цін, що враховувався в розрахунках при складанні проекту бюджету;

СРП — середньомісячний розмір фактичних перерахувань Пенсійного фонду за одну особу, яка перебувала в стаціонарних відділеннях установ соціального обслуговування, у попередньому році;

інд — прогнозний індекс підвищення середнього розміру пенсій у році, що планується.

Слід підкреслити, що показник ГМЗ доцільно використовувати лише в разі переходу особи з одного державного закладу соціального обслуговування до іншого (механізм передання бюджетного фінансування в даний час вже існує⁵) або

Таблиця 3. Розрахунок бюджетних коштів, які слід перерахувати за конкретну особу в разі її переходу до іншої установи за механізмом “гроші ходять за людиною”

№ з/п	Показник	Варіант		
		I	II	III
1	Фактичні середньомісячні витрати загального фонду бюджету на 1 підопічного (дитину) в установах соціального обслуговування, грн	2190,5	2190,5	2190,5
2	Індекс інфляції, що враховувався при розрахунках проекту бюджету	1,097	1,097	1,097
3	Частка умовно-змінних витрат у витратах загального фонду бюджету, %	50	50	50
4	Розмір умовно-змінних витрат у витратах загального фонду бюджету*, грн	1201,5	1201,5	1201,5
5	Середньомісячний розмір фактичних перерахувань Пенсійного фонду за 1 особу, яка перебувала в стаціонарних відділеннях установ соціального обслуговування, у попередньому році, грн	420,0	420,0	420,0
6	Прогнозний індекс підвищення середнього розміру пенсій, %	109,5	109,5	109,5
7	Прогнозний рівень перерахувань з Пенсійного фонду**, грн	459,9	459,9	459,9
8	Гарантоване матеріальне забезпечення для людей похилого віку та інвалідів, що потребують стороннього догляду, побутового та медичного обслуговування***, грн	1661,4	1661,4	1661,4
9	Фактичний розмір пенсії особи, яка перебуває в стаціонарному відділенні установи соціального обслуговування, грн	498	943	2215
10	Розмір призначеної особі пенсії (75 %), який перераховується установі з Пенсійного фонду, грн	373,5	707,3	1661,3
11	Бюджетні кошти в розрахунку на 1 місяць, які слід перерахувати за конкретну особу в разі її переходу до іншої установи за механізмом “гроші ходять за людиною”****, грн	1287,9	954,1	0,1

* Розраховано як добуток відповідних значень рядків 1, 2, 3 таблиці, поділений на 100.

** Розраховано як добуток відповідних значень рядків 5 і 6 таблиці.

*** Розраховано як сума відповідних значень рядків 4 і 7 таблиці.

**** Розраховано як різниця відповідних значень рядків 8 і 10 таблиці.

⁵ Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань: Закон України від 01.07.2004 № 1953-IV.

власну влаштування її у недержавні заклади відповідного профілю. При цьому загальний обсяг коштів, який буде додатково отриманий установою, що приймає нового підопічного (дитину), буде однаковим незалежно від розміру пенсії цієї особи.

У табл. 3 наведено умовний приклад розрахунку бюджетних коштів, які слід перерахувати (в розрахунку на 1 місяць) за конкретну особу в разі її переходу до іншої установи соціального обслуговування за механізмом “гроші ходять за людиною”. Розрахунок проведено в червні 2009 року в трьох варіантах, з огляду на розмір можливої пенсії за віком: мінімальний, середній та достатньо високий. З наведених даних видно, що коли пенсія підопічного стаціонарної установи становить мінімальну суму, то обсяг бюджетних коштів у складі ГМЗ буде максимальним, але, все ж таки, нижчим за розмір бюджетних коштів (1686,6 грн), які враховувалися при визначенні міжбюджетних трансфертів між державним і місцевими бюджетами за відповідною бюджетною програмою. У разі ж, коли пенсія підопічного складає трохи більше 2200 грн, то бюджетних коштів що “ходять за людиною”, у розмірі ГМЗ практично не буде. У рамках запропонованого механізму розміри ГМЗ можуть варіюватися в регіональному розрізі залежно від бюджетних можливостей територій, рівня життя, особливостей місцевих традицій тощо. Це сприятиме реалізації фундаментальних принципів у сфері надання соціальних послуг — соціальної справедливості та дотримання прав людини, розширюватиме можливості громадян, які користуються безплатними або субсидійованими послугами, щодо вибору надавачів послуг, сприятиме створенню умов для формування і розвитку ринку соціальних послуг в Україні та можливостей участі в ньому надавачів соціальних послуг усіх форм власності, а також стимулюватиме їх до постійного поліпшення якості своїх послуг.