

Поснова Т. В.,

кандидат економічних наук,

доцент кафедри економічної теорії Національного університету

Державної податкової служби України

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

У статті обґрунтована специфіка функціонування соціальної сфери, механізм її фінансування, визначені основні напрями розвитку методів та інструментів фінансового забезпечення, зокрема у формі державного та приватного фінансування, а також комбінованим методом.

Ключові слова: фінансування освіти, фінансування охорони здоров'я, фінансування ЖКГ, соціальні інвестиції, державно-приватне партнерство.

У сучасній економіці рівень розвитку людини і суспільства в цілому визначаються станом соціальної сфери, який у свою чергу залежить від забезпеченості фінансовими ресурсами та ефективності їх використання. На цей час соціальна сфера продовжує відчувати нестачу фінансових і матеріальних ресурсів, низькою є оплата праці зайнятих в ній працівників, немає налагоджених механізмів бюджетної і позабюджетної підтримки, а також сучасних інструментів інвестування в освіту, охорону здоров'я, культуру, житлово-комунальне господарство. Вихід із соціально-економічної кризи, зокрема і у соціальній сфері, прямо пов'язаний з подальшим розвитком та вдосконаленням системи державного регулювання і управління фінансовим забезпеченням соціальної сфери, реалізацією пріоритетних національних проєктів “Нове життя”¹, “Доступне житло”², Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”³ та ін. Це, у свою чергу, потребує створення ефективних механізмів фінансування, пошуку їх нових форм, методів та інструментів. В умовах розвитку інноваційної економіки важливо не лише визначити пріоритетні напрями фінансування соціальної сфери і соціальної інфраструктури, а й розробити методичне забезпечення, що дасть змогу реалізувати програмно-цільове фінансування та інвестиції у соціальну сферу. Це завдання вирізняється складністю, обумовленою неоднорідністю галузей, комерційною і некомерційною спрямованістю та недостатністю фінансових інструментів у вирішенні проблем освіти для розвитку інтелектуального людського капіталу, забезпечення можливості ефективного функціонування

¹ Національний проєкт “Нове життя” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrproject.gov.ua/projects/43>.

² Там само.

³ Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010–2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

системи охорони здоров'я і житлово-комунального господарства на основі державно-приватного партнерства цих галузевих сегментів.

Значний вклад у розроблення теоретичних основ формування і розвитку соціальної сфери внесли зарубіжні вчені: У. Ростоу, П. Самуельсон, І. Симоніс, Р. Фрей, А. Хіршман, А. Янгстон. У Росії цей напрям економічних досліджень представлений розробками С. Важенина, А. Васильєва, М. Гончарова, Є. Єгорова, М. Комарова, В. Космарського, В. Кочерги, Л. Хусайнової та ін.

В Україні питаннями фінансування соціальної сфери займалися такі вчені-економісти, як О. Василик, О. Величко, М. Казнова, Т. Ковальчук, В. Кравченко, Е. Лібанова, І. Луніна, В. Опарін, І. Розпутенко, В. Федосов та ін. Проте потрібна комплексна оцінка еволюції, сучасного стану та перспектив розвитку фінансової підтримки пріоритетних галузей соціальної сфери, яка недостатньо висвітлена дослідниками.

Метою статті є теоретичне обґрунтування розвитку форм фінансової підтримки галузей соціальної сфери, розроблення комплексу методичних рекомендацій щодо удосконалення державного і приватного фінансування.

Фінансування соціальної сфери характеризується особливою складністю, обумовленою неоднорідністю об'єктів (галузі комерційної і некомерційної спрямованості), різною формою власності на фінансові ресурси, різноманіттям фінансових методів та інструментів, відкладеними у часі ефектами фінансових новацій. Базовими формами фінансування соціальної сфери є державне, приватне та особисте. Вони мають значний потенціал розвитку за рахунок приватних суб'єктів фінансування, трансформації фінансових методів та використання комбінованих можливостей співфінансування соціальної сфери в рамках державно-приватного партнерства. Соціальна інфраструктура представлена багатьма галузями, серед яких пріоритетними у розрізі фінансування є такі:

- освіта, доступність якої є фактором цілісного розвитку людини та реалізації людського потенціалу;
- сфера охорони здоров'я, між якістю послуг якої та рівнем розвитку людського капіталу існує об'єктивний та очевидний зв'язок. Адже фізичні можливості людини, обумовлені станом здоров'я, визначають продуктивність її праці та здатності до відтворення;
- житлово-комунальне господарство, як важлива частина економіки країни, потребує виділення на своє утримання та розвиток значного обсягу фінансових ресурсів. Ця галузь має двосторонні відносини з бюджетом переважно на її користь.

Система фінансування галузей соціальної сфери складається з бюджетного (державного та місцевого) фінансування сфери послуг бюджетних закладів (охорона здоров'я, освіта, культура) відповідно до державних та регіональних соціальних гарантій та фінансування за рахунок платного надання соціальних послуг у державних та недержавних некомерційних організаціях відповідно до попиту на соціальні послуги.

Необхідно зазначити, що форми та методи фінансування соціальної сфери мають еволюційний характер розвитку щодо їх комерціалізації. Перший етап характеризується послабленням ролі бюджетного фінансування;

другий – посиленням цільової спрямованості державного фінансування, визначенням пріоритетних галузей соціальної сфери та створенням державою умов для реалізації нових методів соціального інвестування; третій етап має ознаки переходу до довгострокових програм фінансування соціальної сфери на принципах державно-приватного партнерства; перехідний етап надає еволюційному розвитку фінансових методів та інструментів трансформаційного характеру.

Доцільність розширення приватних суб'єктів фінансування галузей соціальної сфери аргументована такими висновками: по-перше, виключно державне фінансування розвитку галузей соціальної сфери не підтвердило високої соціально-економічної ефективності та стало однією з причин погіршення показників, що враховуються при оцінці людського капіталу; по-друге, зростання приватного фінансування переважає у сферах освіти та охорони здоров'я, оскільки в них формуються основні елементи людського капіталу: капітал освіти та капітал здоров'я, й максимально поєднуються інтереси держави, її громадян та приватного бізнесу щодо отримання соціально-економічного ефекту; по-третє, у соціальній інфраструктурі пріоритет фінансування на основі державно-приватного партнерства належить ЖКГ, де ще не повністю реалізований потенціал приватних підприємств.

Розвиток фінансового забезпечення соціальної сфери передбачає революційні перетворення, коли змінюються співвідношення форм власності в джерелах фінансових ресурсів, склад та структура суб'єктів фінансування. Склад розширюється за рахунок банків, страхових та інших фінансових організацій, а у структурі збільшується частка суб'єктів зі сфери корпоративних фінансів та фінансів домогосподарств.

Розвиток фінансових методів у соціальній сфері передбачає кардинальні перетворення за рахунок зміни складу та структури суб'єктів фінансування та застосування принципово нових фінансових інструментів. Суттєва зміна фінансового інструменту означає його перехід у такий стан, який відповідає цільовій установці методу, де використовується цей інструмент.

У кожній галузі соціальної сфери, зокрема й в інфраструктурі, розвиток фінансових методів та інструментів має свою специфіку. Для подолання кількісних та якісних проблем фінансування освіти необхідне принципове, докорінне оновлення фінансових методів у всіх базових формах фінансового забезпечення. З фінансових позицій підхід, закладений у Національній доктрині розвитку освіти ще у 2002 р., а також у спільному проєкті Світового Банку та Уряду України “Рівний доступ до якісної освіти в Україні”, фактично означає відмову від повного бюджетного фінансування та перехід до нових форм, методів та інструментів фінансового забезпечення галузі⁴. Форми фінансування галузі – державне фінансування, корпоративне фінансування, особисте фінансування та кредитування – можуть бути реалізовані за допомогою специфічних методів та інструментів, які у практиці

⁴ Про національну доктрину розвитку освіти : указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/151.html>.

фінансування доповнюють один одного. Оскільки основним джерелом фінансування сфери освіти є кошти бюджету, то нестача бюджетного фінансування покривається за рахунок позабюджетних коштів. У 2010 р. витрати державного бюджету на освіту становили 28 807,5 млн грн, або 6,56 % ВВП. Порівняно з 2009 р. вони були збільшені на 20,4 %, або на 4881,9 млн грн та дорівнювали 6,4 % ВВП. Для порівняння: у країнах – лідерах рейтингу за індексом розвитку людського потенціалу витрати на освіту у 2009 р. становили: Ісландія – 8,1 % ВВП; Норвегія – 7,7 % ВВП; Швеція – 7,4 % ВВП. Аналізуючи обсяги бюджетного фінансування освіти за окремими її складовими, необхідно зазначити, що домінуючими статтями видатків зведеного бюджету є видатки на загальну середню освіту (41–42 %), дошкільну освіту (28–30 %) та професійно-технічну освіту (близько 6 %). Майже 4 % – видатки на позашкільну освіту, післядипломна освіта становила приблизно 1 %. Крім цього, постійно скорочується обсяг видатків на програми матеріального забезпечення навчальних закладів, оскільки вони ще у 2007 р. становили 0,4 %, а вже у 2009 р. – 0,2 %⁵.

Для забезпечення високого рівня розвитку людського капіталу цього звичайно недостатньо. Тому виникає необхідність залучення позабюджетних коштів, розвитку багатоканального фінансування та розроблення механізму ефективного використання коштів вищих навчальних закладів.

Важливим напрямом у підвищенні ефективного використання коштів є децентралізація бюджетного фінансування та підвищення ролі місцевих бюджетів. Загальною концепцією трансформації методів фінансування освіти є перехід до цільового, адресного, персоніфікованого фінансування. Реалізація цього напрямку у сфері бюджетного фінансування зведена до необхідності впровадження таких фінансових інструментів, як методи:

- нормативного фінансування, основними інструментами якого є нормативи, що відображають структурну та кількісну прив'язку до потреб освітнього закладу;
- програмно-цільового фінансування, який повинен сприяти концентрації фінансових ресурсів за найважливішими напрямами, що виділяються на окремі програми;
- фінансування відповідно до державних особових фінансових зобов'язань. Основними інструментами є диференційовані нормативи, що відображають характер освітніх програм та рівень підготовки абітурієнтів, представлений на державних іспитах;
- використання освітніх кредитів та субсидій. Громадянин, що вирішив отримати платні освітні послуги, але який не має достатньо коштів для їх оплати, отримує у банку довгостроковий кредит, який з відсотками повертає зі своїх майбутніх доходів. Кредитування може здійснюватися за участю держави шляхом механізму надання гарантій щодо таких кредитів або використання бюджетних коштів для кредитування.

⁵ Статистичний щорічник України за 2009 рік. – К. : Державний комітет статистики України, 2010. – 566 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://knigi.tr200.ru/f.php?f>.

На сьогодні пряма участь держави у фінансуванні вищої школи шляхом кредитування громадян лише аналізується та відпрацьовуються методи та інструменти її здійснення.

Форма корпоративного фінансування представлена в освіті такими методами: фінансування підприємствами, національними та міжнародними недержавними фондами, самофінансуванням освітніх закладів тощо.

Одним із актуальних завдань розвитку цієї форми фінансування є залучення коштів організацій для підготовки спеціалістів, яке може здійснюватися шляхом прямого фінансового забезпечення організаціями вищих навчальних закладів, а також через систему навчання співробітників на робочому місці. Залучення коштів організацій дає змогу не тільки надати вищим навчальним закладам додаткові фінансові ресурси, а й створити ефективнішу модель стипендіального забезпечення підготовки майбутніх спеціалістів із позабюджетних джерел, що стимулюють якість навчання.

У складі форм фінансового забезпечення освіти у розвинутих країнах світу широко застосовується кредитування. У нашій країні освітнє кредитування є видозміненою формою споживчого кредитування. Принципові відмінності від споживчого кредиту полягають у довгостроковості залучення запозичених коштів, розподілу кредитного навантаження у часі, яке дає можливість здійснювати кредит не лише коштами сім'ї, а й власне особи, котра навчається. Становлення освітнього кредитування як нової форми фінансового забезпечення ще не завершилося. Для повної трансформації його методів необхідні такі умови: платоспроможний попит населення на освітні послуги; достатня пропозиція банками та закладами позабанківської системи довгострокових кредитних ресурсів; розширення складу фінансових інструментів: податкових пільг банкам та позичальникам, пільгових відсоткових ставок та періодів, гарантій та ін.; розподіл кредитного ризику за участю бюджетів усіх рівнів, спеціалізованих агентств, страхових компаній та інших організацій. Водночас усі розглянуті форми фінансового забезпечення освіти можна назвати комплементарними, оскільки вони можуть розвиватися тільки з державними гарантіями, тобто за умови комбінування з методами бюджетного фінансування.

Ще однією формою державно-приватного фінансування соціальної сфери є соціальні інвестиції, які можна класифікувати за основними ознаками. За ознакою спрямованості фінансування соціальні інвестиції поділяються на прямі та опосередковані. Фінансування прямих соціальних інвестицій є безпосереднім вкладенням коштів у здоров'я людини з метою поліпшення тих або інших показників, що враховуються при оцінці людського капіталу. Опосередковані соціальні інвестиції з позиції їх фінансування розглядаються як різновид соціальних інвестицій, об'єктом фінансування яких є не сам "носій" людського капіталу, а елементи, що його (капітал) формують (у тому числі галузі інфраструктури охорони здоров'я).

Фінансування прямих соціальних інвестицій у здоров'я має здійснюватися страховими методами (обов'язкове медичне страхування, добровільне медичне страхування), що поєднуються з державними гарантіями соціального захисту. Обов'язкова форма страхування забезпечує мінімум захисту

майнових інтересів. При цьому обов'язкове медичне страхування надає право громадянину отримувати стандартну, гарантовану безкоштовну медичну допомогу. До недержавних систем охорони здоров'я належать добровільне медичне страхування та комерційна медицина. Добровільне медичне страхування має здійснюватися за рахунок прибутку (доходів) підприємств та особистих коштів громадян шляхом укладення угоди зі страховою медичною організацією. В Україні добровільне медичне страхування може частково вирішити проблему якості медичного обслуговування. Останнім часом до послуг добровільного медичного страхування звертаються насамперед для проведення таких видів лікування та діагностики, які людина неспроможна оплатити самотійно, а також застосування найсучасніших медичних технологій, забезпечення комфортних умов лікування. Необхідно зауважити, що частка добровільного медичного страхування у загальному страховому ринку України зростає і в 2010 р. воно забезпечило страховикам 850 млн грн премій, що на третину більше, ніж у 2009 р. Водночас це невисокі показники порівняно з розвинутими країнами світу⁶.

Особливості добровільного медичного страхування в Україні значною мірою пов'язані з тим, що на сьогодні немає чітко визначеної сфери його застосування. У зв'язку з цим комплекс практичних рекомендацій спрямований на:

- досягнення чіткої взаємодії страхових медичних організацій та лікувально-профілактичних закладів;
- посилення державної підтримки страхових медичних організацій у вигляді пільгового оподаткування;
- впровадження технологій моніторингових обстежень діяльності системи суб'єктів страхової медицини⁷.

Наступним напрямом фінансування соціальної сфери є галузь житлово-комунального господарства. Вдосконалення форм та методів фінансової підтримки ЖКГ можливе за таких умов:

- у державній формі фінансування – збереження державного фінансового регулювання та фінансової підтримки галузі за рахунок збалансування прямих та опосередкованих субсидій;
- використання державних гарантій та позик;
- надання податкових пільг, які стимулюватимуть залучення у галузь приватних коштів.

Приватна форма фінансування дає можливість оновленням методам та інструментам ЖКГ сприяти подальшому розвитку інвестиційної діяльності, яка може бути забезпечена залученням приватного капіталу та коштів населення у проекти ЖКГ. Оптимальним варіантом для комунальних підприємств є залучення у галузь коштів корпоративного сектору на базі змі-

⁶ Показники діяльності з видів страхування за 2003–2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dfp.gov.ua>.

⁷ Державна політика та економіка охорони здоров'я : практикум / М. Білінська, В. Григорович, Л. Жаліло та ін.; за заг. ред. І. Розпуненка та І. Солоненка. – К. : К.І.С., 2002. – 216 с.

шаного (державно-приватного) партнерства. До переваг державно-приватного партнерства в ЖКГ для приватних підприємств та держави належать:

- стабільний ринок збуту комунальних послуг, споживання яких не залежить від соціально-політичних ситуацій, рівня доходів населення;
- доступ комунального оператора до кінцевого споживача та високоліквідного активу – до платежів споживачів;
- стійкість економіко-політичної ситуації в Україні на сучасному етапі як основи для довгострокових проектів та вкладень.

Держава матиме такі позитивні наслідки:

- зниження соціальної напруженості у суспільстві;
- досягнення політичної стабільності;
- підвищення якості життя;
- скорочення бюджетних витрат на поточне утримання комунальної інфраструктури;
- формування інституційного середовища для ринкових відносин у ЖКГ;
- забезпечення контролю за ціноутворенням, доступністю та якістю послуг ЖКГ;
- посилення ролі публічної влади у ключових галузях української економіки.

Таким чином, можна зробити висновок, що державно-приватне партнерство в ЖКГ – це взаємодія державних та регіональних органів, а також приватних підприємств щодо забезпечення оптимального функціонування систем комунальної інфраструктури на основі залучення приватних інвестицій у ЖКГ та розмежування зон відповідальності між приватними підприємствами та публічною владою у галузі, яка була у сфері відповідальності держави.

Обґрунтовано також специфіку соціальної сфери як поліструктурного об'єкта фінансування, що характеризується наявністю галузей комерційного та некомерційного характеру, великою кількістю цільових груп користувачів послуг; багатоканальним фінансуванням, також представлено напрями розвитку методів та інструментів фінансового забезпечення (у формі державного та приватного фінансування, а також комбінованим методом), а саме:

- освітнє кредитування у поєднанні з державними гарантіями та у формі особистого фінансування;
- розмежовано форми та методи фінансування охорони здоров'я залежно від напрямів фінансування соціальних інвестицій: прямих та опосередкованих;
- запропоновано заходи державного стимулювання щодо залучення приватних фінансових ресурсів для інвестицій в ЖКГ.