

Теоретичні основи ідентифікації та принципи реформування соціальної сфери економіки сучасної України

І. ВЕРХОВОД,

кандидат економічних наук

Мелітопольський державний педагогічний університет імені Богдана Хмельницького

У статті виділено відмінності в методологічних підходах до визначення меж і суспільних функцій соціальної сфери, властивих вітчизняній і західній науковим школам. Запропоновано критерії, що можуть використовуватись для ідентифікації окремих сфер і видів економічної діяльності, належних до соціальної сфери. Визначено обмеження і можливості оновлення механізмів ресурсного забезпечення діяльності установ соціальної сфери і нормування доступу до їх продуктів з урахуванням зарубіжного досвіду.

В статье выделены отличия в методологических подходах к определению границ и общественных функций социальной сферы, свойственных отечественной и западной научным школам. Предложены критерии, которые могут использоваться для идентификации отдельных сфер и видов экономической деятельности, принадлежащих к социальной сфере. Определены ограничения и возможности обновления механизмов ресурсного обеспечения деятельности учреждений социальной сферы с учетом зарубежного опыта.

The differences in the methodological approaches of the definition of the boundaries of public and social functions inherent in domestic and western scientific schools is marked in the article. The criteria that can be used to identify and separate spheres of economic activities belonging to the social sphere is proposed. The constraints and opportunities update mechanism of resource support activities of social institutions including foreign experience is defined.

Ключові слова: соціальна сфера, ресурсне забезпечення, відтворення людського капіталу, субсидування споживачів, дотування виробництва.

Постановка проблеми. Ключовою рисою сучасного етапу розвитку провідних економічних систем стало домінування особистісного ресурсу в системі чинників економічного зростання і розвитку.

Порівняно вищий рівень економічної ефективності і суспільного добробуту розвинутих країн науковці пояснюють кращою забезпеченістю економіки ресурсами висококваліфікованої праці у поєднанні з високою якістю інститутів, що регламентують процедури їх використання і відтворення. Відповідно, темпи економічного зростання і здатність суспільства перетворювати його результати на підвищення рівня життя переважної маси населення залежать від тієї сфери, де відтворюється людський потенціал суспільства, від функціонування інститутів, що регламентують процеси соціалізації особистості, використання і поновлення людського капіталу. Власне сукупність установ, що обслуговують процеси відтворення людського потенціалу, разом із специфічними нормами, правилами, процедурами (інститутами), що сформувались у процесі їх діяльності, називають соціальною сферою. Відповідно, саме здатність соці-

альної сфери перетворювати ресурси, що виділяються для неї суспільством на високу якість умов життя і розвитку особистості, можна тлумачити як вирішальну характеристику господарської системи суспільства.

Проте принципи ресурсного забезпечення установ вітчизняної соціальної сфери і нормування доступу до благ, які вони створюють, якісно відрізняються від тих, що поширені в країнах з високим рівнем життя. Як наслідок, серед значної кількості засобів фінансування діяльності установ соціальної сфери, поширених у світі (ваучери і оплата за конкурентними чи регульованими цінами, державне фінансування підприємств залежно від показників діяльності та від обсягів наданих послуг, поєднання державного і комунального фінансування, використання механізмів соціального страхування приватними і державними страховими компаніями тощо), у вітчизняній господарській практиці застосовується лише державне і комунальне фінансування за абсолютно непрозорими схемами. Головними ознаками останніх є монополія єдиного бюджетного джерела фінансових ресурсів для кожної соціальної установи незалежно від

умов ринкового середовища та суб'єктивізм державних чиновників у прийнятті рішень щодо обсягів і структури видатків. Наслідком цього є непрозорість процедур ресурсного забезпечення діяльності соціальних установ і відсутність суспільного контролю за якістю фінансування.

Тому дослідження, присвячені новій ролі соціальної сфери, оцінці характеристик та принципів ресурсного забезпечення її установ за ознакою їх відповідності вимогам завдань розвитку економіки і суспільства загалом набувають в Україні значної актуальності.

Аналіз наявних публікацій та виділення невіршеної частини проблеми. Теоретична база визначення ролі соціальної сфери, механізмів її впливу на соціально-економічні результати суспільства, яка поширена у вітчизняних дослідженнях, принципово відрізняється від підходів осмислення ролі соціальної сфери, поширеної в роботах неокласичних авторів (Стігліца¹, Самуельсона², Ерроу³ тощо).

У вітчизняній літературі явно домінує підхід, заснований на розумінні соціальної сфери як «сукупності галузей», що об'єднуються у певні групи практично «постфактум». Наприклад, визначення соціальної сфери як «Сфери національної економіки, до якої входять такі складові: освіта, охорона здоров'я, культура і мистецтво, туризм, фізична культура і спорт, соціальний захист і соціальне забезпечення населення. ...Соціальну сферу необхідно розглядати з точки зору двох взаємозалежних сторін: як підсистему національної економіки; як сукупність галузей народного господарства, програм і заходів, спрямованих на поліпшення якості життя населення»⁴; або як «системи економічних відносин, що формуються в сфері освіти, культури і мистецтва, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства та в інших її галузях в умовах обмеженості ресурсів. Економічні відносини в цій сфері складаються в процесі відтворення соціальних благ, що набувають як речової форми, так і форми послуг, або корисного ефекту праці, що споживається в процесі його виробництва. Соціальний комплекс відноситься до третинного сек-

тору народного господарства – сфери послуг, що є складовою частиною народногосподарського комплексу, а, значить, входить до загальної системи економічних відносин, підпорядковується загальним економічним законам, пануючим у певному суспільстві»⁵.

Такі визначення лише констатують, що певні галузі прийнято відносити до соціальної сфери, не визначаючи природу, причини, спільні риси продуктів, чи параметрів діяльності установ, які належать до них.

Визначення, що відображають спроби виокремити такі риси, що об'єднують ці галузі (їх продукти) за важливими для розуміння галузевої специфіки економічних відносин в цій сфері ознаками, здебільшого констатують неринковий характер відносин, які фактично існують у вітчизняному суспільстві.

Прикладом можуть слугувати такі визначення соціальної сфери як: «система галузей, що в сукупності представляють одну з основних сфер виробництва – невиробничу сферу»⁶, або «сукупність галузей, що безпосередньо пов'язані та найбільше визначають рівень життя населення та доступність для нього основних благ, необхідних для формування і розвитку особистості...»⁷.

У контексті дослідження проблем відтворення людського капіталу соціальна сфера розглядається вітчизняними дослідниками у більшості випадків як сфера освоєння відповідних інвестицій – інвестицій в людський капітал при чому абсолютно незалежно від специфіки технологій задоволення потреб людини в благах, важливих для формування і розвитку її капіталу (Грішнова⁸, Бондар⁹ та ін.).

Використання поширених у вітчизняній науковій літературі методичних підходів диктує монополію державного фінансування, спрощує механізми виявлення, оцінки пріоритетності і, відповідно, черговості задоволення соціальних потреб населення, викривлює систему цільових і контрольних показників для планування і оцінки результатів діяльності установ соціальної сфери.

Відповідно, метою статті є уточнення меж та сегментація соціальної сфери за характеристиками благ, що створюються в таких сегментах, та визначення

¹Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора [Текст] : пер. з англ. / А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – 854 с.

²Paul A. Samuelson The pure theory of public expenditure. Review of Economics and Statistics» – 1954.Vol.36, no. 4. P. 387–389.

³Kenneth J. Arrow Uncertainty and the welfare economics of medical care. / American Economic Review / – 1963. Vol. 53. – P. 941–973.

⁴Національна економіка: Тексти лекцій / О. П. Тищенко, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін.; За заг. ред. А. Г. Савченка. – К.: КНЕУ, 2007. – С. 369.

⁵Бабич А. М., Егоров Е. В. Экономика и финансирование социальной сферы. – Центр Экспертизы и Маркетинга КТУ, 1996. – С.9.

⁶Экономическая энциклопедия / Под ред. Л. И. Абалкина. М., 1999. – С. 747.

⁷Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики): Монографія / За наук. ред. д.е.н., проф. чл.-кор. НАН України Б. М. Данилишина / РВПС України НАН України. – Ніжин, ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2008. – 818с.

⁸Грішнова О. А. Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки. – К.: Т-во «Знання», К., – 2001. – 254 с.

⁹Бондар І. К., Сологуб О. П., Антошкіна Л. І., Бідак В. Я., Ільчак Л. М., Кичко І. І. Інтелектуалізація людського капіталу: монографія / І. К. Бондар (ред.). – К.: Корпорація, 2008. – 264 с.

обмежень і можливостей щодо оновлення механізмів ресурсного забезпечення діяльності установ соціальної сфери і нормування доступу до їх продуктів, з урахуванням зарубіжного досвіду.

Для реалізації цієї мети у статті вирішені такі завдання:

1. Уточнення критеріїв віднесення установ (підприємств, організацій) до соціальної сфери;

2. Виділення окремих сегментів соціальної сфери, щодо яких можливими є різні механізми ресурсного забезпечення діяльності цих установ та різні способи нормування доступу до створюваних ними благ;

3. Формулювання пропозицій щодо оновлення механізмів фінансування і нормування доступу до благ, створюваних в різних секторах соціальної сфери залежно від пріоритетів державної політики у відповідних сферах.

Викладення основних результатів дослідження.

Як зазначено в аналізі наявних публікацій, традиційні визначення соціальної сфери ґрунтуються на об'єднанні певних організацій (цілих галузей) у складі соціальної сфери практично на трьох ознаках. Перша – «невиробничий» характер їх діяльності, тобто вони не створюють продукцію, або послуги, що примножують (відтворюють) матеріальне багатство суспільства. Друга – безпосередній вплив на рівень життя населення (тобто користувачами їх продуктів є кінцеві споживачі, що задовольняють свої особисті, а не виробничі потреби). Нарешті, третя ознака – їх залученість до процесів освоєння інвестицій в людський капітал. Остання ознака робить визначення соціальної сфери похідним від тлумачення інвестицій в людський капітал: тоді до неї, відносяться ті галузі, ресурсне забезпечення яких формується через вкладення в людський капітал.

Розглянемо більш докладно поширені у вітчизняній літературі критерії виділення соціальної сфери економіки та спробуємо оцінити їх відповідність вимогам сучасності й наслідки їх застосування в якості методологічної бази формування державної політики в цій галузі.

Стосовно першої ознаки, об'єднання на основі «невиробничої» ролі цих галузей не витримує критики в умовах, коли в економічній теорії домінує бачення людського потенціалу як провідного, лімітуючого ресурсу, від наділеності яким національної економіки, в першу чергу, залежать досяжні для неї темпи економічного зростання. Відповідно, сфера відтворення людського ресурсу безпосередньо визначає досяжні для економіки масштаби вироб-

ництва і місце в системі міжнародного поділу праці. Відповідно, вкладення в цю сферу визнаються найбільш продуктивними щодо примноження вартості суспільного продукту порівняно з інвестуванням у фізичний чи, тим більше, фінансовий капітал. Ще в ХІХ ст. один з фундаторів німецької історичної школи Ф. Ліст, критикуючи ставлення до сфери відтворення людини як до непродуктивної, писав: «На її (Смітівської школи економічної науки – І. Л.) думку, той хто вигодує свиней – продуктивний член суспільства, а той, хто виховує дітей – ні; той хто виготовляє для продажу балалайки та гармонії – виробник, а найвеличніші віртуози музиканти – ні, лише тому, що вони не можуть виконаного ними винести на ринок... Продуктивність Ньютона, Уатта, Кеплера поступається продуктивності вісюка, кобили, свійської тварини, яких Мак-Куллох нещодавно вніс до складу продуктивних сил людського суспільства»¹⁰.

Визначення соціальної сфери, що ґрунтуються на цій ознаці, формують методологічні передумови для відриву параметрів і цільових настанов функціонування її установ від реальних потреб населення і економіки, для використання формальних, непрозорих процедур визначення обсягів фінансування. Зворотнім боком положення про «невиробничий» характер соціальної сфери виступає ціла низка принципів оцінки результатів її діяльності та розподілу ресурсів між окремими установами. Наприклад, хибне, на нашу думку, уявлення про неможливість оцінки економічних результатів діяльності таких установ для визначення орієнтовних обсягів їх фінансування, чи недоцільність використання ринкових механізмів ціноутворення на продукти (послуги) створені ними. В якості єдиної альтернативи ринковому ціноутворенню традиційно пропонують лише монополію державного фінансування. Це означає, що оцінка споживачами результатів діяльності установ соціальної сфери не матиме вираження в ціні відповідних продуктів чи послуг, а обов'язково підміняється втручанням чиновника. Зрозуміло, що таке бачення соціальної сфери формує систему вкрай специфічних відносин у трикутнику суб'єктів: «споживач благ, створюваних установами соціальної сфери – установи соціальної сфери – державний чиновник». При цьому залежність установ (обсягів їх фінансування) від споживачів своїх послуг є мінімальною, а від чиновників – максимальною. Останні в таких умовах закономірно перетворюються на одержувачів величезної адміністративної ренти, яка в Україні, за експертними оцін-

¹⁰Ліст Ф. Национальная система политической экономии / Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков. В 5 т. / Сопред. редкол. Г. Г. Фетисов, А. Г. Худокормов, Т. П. Восходящий капитализм / Отв. ред. М. Г. Подкидченко. М. : Мысль, 2005. – С. 65.

ками, вимірюється десятками відсотків ВВП (див., наприклад, роботи Гуровської¹¹).

Принципово, що така рента є формою перерозподілу суспільних ресурсів від вирішення соціальних проблем (власне від ресурсного забезпечення функціонування і розвитку установ соціальної сфери) на користь розвитку непродуктивного сектору неформальної економіки, тобто є формою виснаження ресурсного потенціалу соціальної сфери. Кошти, що суспільство виділяє на задоволення потреб, пов'язаних із розвитком особистості, з формуванням людського капіталу, вилучаються з ресурсного забезпечення соціальної сфери. Але це не означає, що поповнити таку прогалину соціальна сфера може за рахунок додаткових соціальних видатків: у силу вступає закономірність обмеженості ресурсів, а в суспільстві загострюється суперечність між соціальними пріоритетами і вимогами фінансової стабільності. Зростання витратності вирішення соціальних проблем перетворює соціальну сферу на джерело податкового тягаря для бізнесу (як вона завжди сприймалась в Україні), а не на джерело конкурентних переваг, яким соціальна сфера виступає в економічно розвинутих країнах, що знайшло своє відображення і в теорії економічного зростання, і в теорії людського капіталу, і у відповідній державній політиці.

Показовими є результати дослідження А. Кудінової та Д. Верби¹², що виявили помилковість поширеного твердження про нестачу фінансування як головну причину недоліків роботи вітчизняних базових галузей соціальної сфери: освіти та охорони здоров'я. Згадані автори використали лише один цільовий (так званий інструментальний) показник для характеристики результатів роботи цих галузей і визначили, що в розрахунку на одиницю грошових засобів, які суспільство виділяє на ресурсне забезпечення галузей соціальної сфери, розміри цього показника по Україні нижче, ніж у переважній більшості розвинутих країн. Ґрунтуючись на цьому, зазначені автори роблять висновок, що в Україні для одержання аналогічних з іншими країнами результатів роботи установ соціальної сфери доводиться витратити більше ресурсів, тобто певний рівень задоволення соціальних потреб вимагає більших витрат, ніж в розвинутих країнах.

Ми вважаємо, що причини описаного згаданими авторами явища, значною мірою полягають саме в поширеності такої адміністративної ренти. Остання виснажує ресурсний потенціал соціальної сфери,

викривлює цільові настанови діяльності її установ, спрямовує їх розвиток на поліпшення звітності перед чиновниками, а не на покращення задоволення потреб населення з кожної одиниці виділених ресурсів. А методичною базою державної політики, що створює передумови для вилучення такої ренти, слугують саме визначення соціальної сфери як «невиробничої» із подальшим обґрунтуванням монополії бюджетного фінансування діяльності таких установ.

Крім викладеного вище, зауважимо, що і власне сам галузевий підхід до визначення меж соціальної сфери важко визнати обґрунтованим, особливо в умовах сучасного розмаїття споживчих властивостей і технологій надання послуг установами соціальної сфери, в умовах, коли підприємства одних і тих же галузей обслуговують принципово різні за природою і суспільною значущістю задоволення потреби та різні групи споживачів.

Положення про те, що саме соціальні галузі «спрямовані на поліпшення якості життя населення» також, на нашу думку, не дає підстав для обґрунтованого виділення установ саме соціальної сфери: виробництва хліба, одягу, автомобілів також «спрямовано на поліпшення умов життя населення», так само як і виробництво обладнання для створення цих благ (згідно теорії суб'єктивної корисності навіть закономірні ціни на таке обладнання набувають визначеності лише з огляду на оцінку споживачами цінності самих благ, що створюються його допомогою). Проте, нікому не спадає на думку віднести ці галузі до соціальної сфери.

Найбільший потенціал подальшого розвитку, на нашу думку, має підхід, що простежується в роботах, де соціальна сфера досліджувалась побічно, в контексті вивчення механізмів відтворення людського капіталу (в якості ознаки використовується залученість до процесів освоєння інвестицій в людський капітал). Проте, як ми зауважували, цей підхід також не передбачає врахування специфіки тих технологій, що використовуються для задоволення потреб населення різними секторами соціальної сфери. Відповідно, такий підхід також не дозволяє створити методичні засади для дослідження можливості і доцільності нормування за допомогою цін доступу до різних благ, створюваних установами соціальної сфери. Так само – для вивчення проблем вибору між субсидуванням виробника чи споживача, для пояснення механізму вибору способу задоволення потреби в продуктах соціальної сфери, конкретизації способу їх виробництва.

¹¹Гуровська Т. В. Політична рента в системі рентних відносин // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування: Економіка: Збірник наукових праць. – Частина 4. – Випуск 4 (44). – Рівне, 2008. – С. 44–51.

¹²Кудінова А., Верба Д. Проблеми соціальної сфери в Україні: результат дефіциту ресурсів чи неефективного державного регулювання? / Україна: аспекти праці. – 2014. – №3. – С. 34–42.

Значно більш обґрунтованим ми вважаємо підхід до виділення установ соціальної сфери, поширений у західній науковій літературі. В основі такого підходу покладені специфічні властивості благ, що ними створюються, і потреб, що задовольняються такими благами.

Зокрема, в межах теорій суспільного добробуту і неокласичного синтезу (прибічники цих наукових шкіл замість терміну «соціальна сфера» використовують близькі, але не тотожні за значенням терміни «суспільний сектор», або «державний сектор економіки») використовується тлумачення соціального (суспільного) сектору як такого, що має складну структуру та для різних підсекторів якого властиві різні причини домінування соціальних, а не економічних пріоритетів, ознаки, що дозволяють оцінювати міру їх реалізації в діяльності відповідних установ та, нарешті, різні механізми їх реалізації.

Хоча застосовувана вченими назва цього сектору підкреслює роль держави в його ресурсному забезпеченні, втручання держави в формування пропозиції таких благ тлумачиться як результат, а не причина специфічності цього сектору. Неможливість застосування ринкових механізмів акумулювання ресурсів для створення таких благ обґрунтовується тим, що хоча вони потрібні окремим індивідам і суспільству загалом й нарощення (до певної межі) обсягів їх виробництва здатне збільшити суспільний добробут, але їх створення не може бути прибутковим і, як наслідок, ринкові стимули не спрямовують власників ресурсів на створення таких благ.

Відповідно, чим більшою мірою благами, що створюються підприємством, властиві ознаки «суспільних благ», тим більше підстав відносити підприємство до соціальної сфери і більше підстав для домінування бюджетного фінансування в механізмах ресурсного забезпечення його діяльності. Чим меншою мірою продукти діяльності підприємства (установи, організації) володіють рисами суспільних благ, тим менше підстав вважати таке підприємство належним до соціальної сфери і ширше вибір механізмів фінансування діяльності такого підприємства, в тому числі, завдяки використанню ринкових механізмів із субсидуванням попиту чи дотуванням виробництва.

У літературі утвердились такі риси чистих суспільних благ, як:

1. Відсутність міцного зв'язку «споживання блага додатковим споживачем – приріст витрат на виробництво» (наприклад, додатковий перехожий, що скористався освітленням вулиць не збільшує витрат, необхідних для забезпечення суспільства цим благом, додаткове судно, що використало світло маяка для орієнтації не збільшує витрати на будівництво та експлуатацію мережі маяків тощо);

2. Технічно важко, або навіть неможливо, обмежити доступ до блага певного споживача, залежно від

того, заплатив він за нього чи ні (наприклад, дозволяти користуватись фундаментальними теоретичними знаннями лише тим, хто заплатив за це благо технічно неможливо, а стосовно таких благ, як пожежна охорона чи охорона правопорядку, або водопостачання і водовідведення в багатоквартирному будинку, спроба відлучити від нього неплатників, дуже вірогідно, порушить права тих, хто за них заплатив).

Тому значною мірою, фундаментальна наука, охорона правопорядку, захист навколишнього середовища, деякі інші блага достатньо виражено володіють рисами суспільних благ. Відповідно установи, що створюють ці блага, можуть фінансуватись лише за рахунок бюджету, а в разі додатного ефекту масштабу в процесі створення цих благ бажаним буде навіть монополізація їх виробництва (так званий випадок природної монополії, що виникає в галузях з додатним ефектом масштабу: мінімальні витрати на створення одиниці такого блага досягаються лише за умови максимальних масштабів виробництва, тобто єдиного виробника).

Проте такі блага і галузі, що їх створюють є лише незначною частиною соціальної сфери, що формують її «ядро», серцевину, щодо якої повною мірою виконуються ті умови, що значно менш обґрунтовано прийнято поширювати на всю соціальну сферу вітчизняної економіки. Але більша частина галузей, що традиційно відносяться вітчизняною наукою до соціальної сфери, мають абсолютно іншу природу своєї соціальності, відповідно, характер їх відносин з суспільством вимагає зовсім інших механізмів їх ресурсного забезпечення і нормування доступу до благ, що вони створюють. За традиціями сучасної неокласики первинні причини специфічного поєднання економічних і соціальних пріоритетів функціонування підприємств таких галузей, пов'язані з такими їх рисами або певними їх поєднаннями:

а) вони створюють блага, яким властиві масштабні позитивні ефекти переливу (суспільні вигоди від споживання таких благ суттєво перевищують приватні, виражені в ціні попиту);

б) вони створюють блага колективного споживання (вибір постачальника та вилучення корисності блага відбувається не окремим споживачем, а їх групою, що об'єднані за різними ознаками, такими як спільність місця проживання, користування одними й тими самими установами чи об'єктами інфраструктури тощо);

в) вони створюють блага, призначені для задоволення базових потреб, щодо яких соціальні й гуманітарні пріоритети суспільства вважають недоцільним ставити міру забезпеченості особи такими благами в залежність від її платоспроможності, тобто суспільство прагне забезпечити рівний доступ до таких благ для всіх, незалежно від результатів їх участі в суспільному виробництві;

г) вони виступають природними монополістами, тобто технологічні передумови для досягнення мінімальних виробничих витрат формуються лише в разі функціонування в галузі єдиної фірми з максимальною централізованим виробництвом.

Власне, саме залежно від того, якою мірою і в яких сполученнях певним галузям соціальної сфери притаманні наведені вище особливості і мають, на нашу думку, обиратись механізми акумуляції ресурсів для їх створення та засоби нормування доступу до них.

Так, наприклад, галузі економічної діяльності, що у вітчизняній класифікації об'єднуються терміном «комунальне господарство» і традиційно відносяться до складу соціальної сфери, дійсно, виконують специфічну роль у процесах життєзабезпечення суспільства. Проте, чи дає ця специфіка підстави для монополії бюджетного фінансування в організації їх ресурсного забезпечення? Наслідки такої монополії у вітчизняних умовах широко відомі: рівень задоволення відповідних потреб населення України критично низький, стандарти якості та ефективності надання таких послуг абсолютно незрівняні ні з розвинутими країнами, ні навіть з країнами, що мають схожий економічний потенціал, здатність суспільства контролювати напрями і раціональність використання виділених цим галузям коштів наближається до нуля. То які ж риси цих галузей примушують вперто зберігати монополію державного фінансування серед можливих механізмів їх ресурсного забезпечення?

По-перше, щодо багатьох підприємств комунальної галузі дещо некоректно застосовується визначення «природні монополії» щодо яких одержавлення дійсно є поширеною в світі практикою узгодження інтересів споживачів і виробників відповідних благ. Дійсно, найкращі технологічні передумови для досягнення мінімальних експлуатаційних витрат на обслуговування централізованого опалення в будинку (чи навіть у мікрорайоні) досягаються, коли його здійснює лише одна фірма. Проте це не означає, що конкурувати за право укласти контракт на таке обслуговування не можуть різні фірми, а переможці не можуть бути різними в різних мікрорайонах. Відповідно і пріоритетне завдання державної політики в цій галузі має бути сформульовано не як зміцнення державного нагляду за монополістами, а розвиток і захист сумлінної конкуренції, що дасть споживачам реальну можливість вибору експлуатуючої організації і запустить механізми цінової конкуренції, а значить спрямує зусилля останніх на зниження експлуатаційних витрат, в чому вони ніяк не зацікав-

лені в умовах монопольного становища і державного фінансування.

Іншою рисою, з якою можна пов'язати специфічність співвідношення соціальних і економічних пріоритетів у діяльності установ комунальної сфери, є колективний характер споживання (вибір здійснюється не кожним споживачем окремо, а їх колективами – мешканцями будинку, чи мікрорайону). Але, так само як щодо першої риси, колективний характер задоволення потреби не означає, що представляти інтереси таких колективних споживачів мають державні установи. Найбільш широка свобода для форм прояву самоорганізації громад та можливість самостійно формувати представницькі органи, що будуть уповноважувати проводити тендери і укладати угоди про експлуатацію інженерних мереж є значно більш поширеною в світі (Е. Острьом¹³), і, на нашу думку, є незрівнянно більш ефективною формою захисту інтересів колективних споживачів, ніж діяльність вкрай забюрократизованих державних установ, працівники яких абсолютно відірвані від інтересів і потреб одержувачів послуг соціальної сфери.

Нарешті, третьою рисою, з якою можна пов'язати «соціальність» сфери комунальних послуг є те, що потреби в належних житлових умовах традиційно розглядаються як базові, тобто такі, нормальне (за стандартами суспільства) задоволення яких належить до невід'ємних прав кожної людини. Відповідно, можливе припущення, що ставити міру задоволення потреби людини в послугах комунальної сфери в залежність від її платоспроможності недоцільно, виходячи із загальних соціальних пріоритетів суспільства.

Але і ця риса, на нашу думку, ніяк не може слугувати обґрунтуванням монополії державного фінансування установ цієї сфери. Оскільки індивідуальні обсяги споживання таких послуг (обсяг спожитої води, газу, електроенергії тощо) суттєво диференціюються, використання універсального оподаткування і уніфікованої державної пропозиції закономірно призведе до вагомого відхилення від оптимальних для суспільного добробуту обсягу і структури споживання таких послуг. Певною мірою, відображення такого бачення стала нещодавня реформа фінансування комунальної сфери, коли державні дотації на покриття різниці між цінами енергоносіїв для експлуатуючих організацій і для населення (одержувачами яких є підприємства комунальної сфери, а розпорядниками – відповідні міністерства, тобто державні бюрократи) були замінені на субсидії для споживачів кому-

¹³Капелюшников Р. И. Множественность институциональных миров: нобелевская премия по экономике – 2009: Препринт WP3/2010/02 (Часть 1). – М. : Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики. – 52 с.

нальних послуг, одержувачами яких стали домогосподарства з рівнем доходу нижче певного встановленого законодавством розміру.

Проте і цей, позитивний, на нашу думку, напрям реформування ресурсного забезпечення соціальної сфери важко визнати цілком відповідним вимогам сучасності. Справа в тому, що реалізуючи, певною мірою, соціальні пріоритети (утримуючи витрати на оплату комунальних послуг в межах певної частки родинного бюджету) і, певною мірою, економічні пріоритети (усуваючи джерело масштабних зловживань з боку підприємств комунальної сфери, що одержували тим більші обсяги фінансування, чим більше ресурсів використовували) запроваджені в Україні механізми субсидій ніяк не сприяють раціоналізації споживацької поведінки домогосподарств. Актуальність такого завдання визнана і набула пріоритетного значення в державній політиці багатьох провідних країн¹⁴, а для України важко переоцінити в світлі останніх політичних подій. Але замість стимулювання ощадливості щодо енергоресурсів (чому могло б сприяти ті самі субсидії споживачам енергоресурсів, які б виплачувались у разі застосування ними сучасних енергозберігаючих технологій і встановлювались залежно від масштабів енергозбереження) вони лише компенсують надмірне навантаження на споживчі бюджети домогосподарств. Таким чином, як риси поширених у вітчизняній практиці механізмів ресурсного забезпечення галузей комунальної сфери, так і напрями їх сучасного реформування далеко не повною мірою відповідають тим реальним особливостям взаємодії економічних і соціальних пріоритетів, які властиві їх діяльності.

Як і результати діяльності розглянутих галузей комунального господарства, послуги установ сфери охорони здоров'я володіють ознаками суспільних благ лише незначною мірою: лише певні інформаційні заходи (як от інформація стосовно здорового способу життя) можуть вважатись суспільними благами. Практично всі інші різновиди благ, які надає медична галузь, характеризуються достатньо міцним зв'язком додаткового споживання і додаткових витрат, а нормувати до них доступ за ознакою оплати їх вартості технічно досить легко.

Відповідно соціальний характер цієї сфери задається, по-перше, наявністю високих позитивних ефектів переливу (позитивних екстерналій) від благ, створюваних цією сферою. Наприклад, вигоди від збереження здоров'я особи одержує не лише вона особисто, а й пов'язані з нею суб'єкти: від родини і роботодавця до споживачів продукції останнього. Відповідно, ціна попиту на такі блага не відображає

всієї суспільної корисності від його створення, що власне і зумовлює виникнення позитивних екстерналій – перевищення суспільної корисності блага над приватною корисністю його споживача і, відповідно, ціною попиту на нього.

По-друге, соціальний характер цієї сфери задається гуманістичними принципами сучасного суспільства, яке прагне не ставити доступ до критично важливих для формування і розвитку людського потенціалу благ (таких як базові освіта і базові послуги охорони здоров'я) в залежність від платоспроможності споживачів.

Проте все це не означає неможливості використання ринкового ціноутворення для визначення загального обсягу витрат на охорону здоров'я і тим більше для розподілу цих витрат між окремими установами медичної галузі. Власне, доказом цього виступає поширення приватної комерційної медицини, яка активно доповнює домінуючу у вітчизняних умовах державну уніфіковану пропозицію практично у всіх галузях медичної допомоги. Нам здається принциповим не просто явна перевага приватних медичних закладів над державними за якістю надання послуг і потужністю ресурсного потенціалу, а здатність його більш ефективно використовувати для поліпшення якості обслуговування. Лише там, де з'являються ринкові стимули, а вища ефективність швидко конвертується ринком у вищі доходи, набувають поширення ефективний менеджмент, висока мотивація персоналу і виражена орієнтація діяльності організації на задоволення потреб споживача, а не формування звітів до наглядових органів держави.

Отже, стосовно медичної галузі її соціальний характер не унеможливує використання нормування доступу до створюваних у ній благ за допомогою ринкових цін і відповідних механізмів диференціації фінансування окремих медичних установ. Безпосереднім завданням державного регулювання в цій сфері виступає поєднання принципів загальнодоступності медичних послуг і економічної ефективності їх надання. При цьому дотримання першого принципу не вимагає монополії бюджетного фінансування медичних закладів, а дотримання другого – не виключає ретельного державного регулювання відносин між споживачами і виробниками медичних послуг. Важливо лише, що в більшості розвинутих країн таке регулювання засновується на забезпеченні сумлінної конкуренції між медичними установами та наданні максимально повної поінформованості споживача медичних послуг завдяки їх стандартизації (суворе дотримання медичних протоколів, як основа надання послуг у цій сфері), а в Україні, навпаки,

¹⁴ОЭСР: The Jobs crisis. What are the implications for employment and social policy? DELSA/ELSA/WP5 (20 марта 2009 г.).

державне регулювання спрямоване на монополізацію надання медичних послуг і позбавлення споживача вибору.

Відповідно, ми вважаємо, що перехід від дотування діяльності установ медичної галузі до субсидування їх споживачів дає не технічні зміни, а якісне оновлення відносин між споживачами послуг і установами медичної сфери. Фінансові важелі впливу на медичну установу вилучаються у чиновників і передаються споживачам, які самостійно розпоряджаються коштами, в межах виділених для цього державою субсидій чи здійснених страховою компанією страхових виплат. Відповідно, за умови конкурентності ринку медичних послуг установи, послуги яких користуватимуться вищим попитом, одержуватимуть більші обсяги доходів, що запустить ринкові непереврені за ефективністю механізми алокації ресурсів до осередків їх більш ефективного використання. Таким чином, замість безпосереднього розподілу бюджетних асигнувань функції державних чиновників зведуться лише до захисту сумлінної конкуренції та системної стандартизації послуг, що забезпечуватиме максимально повну поінформованість споживачів. Ми вважаємо, що саме запровадження платності медичних послуг з субсидуванням витрат споживачів за рахунок коштів державного бюджету (в частині базового пакету медичних послуг, щодо якого пріоритетом державної політики визнано загальнодоступність) та за рахунок фондів медичного страхування (в частині послуг, щодо яких доцільним визнається певний компроміс між загальнодоступністю та економічною ефективністю використання ресурсів медичної галузі) є найбільш перспективним напрямом для перетворення цієї галузі з джерела податкового навантаження на чинник створення конкурентних переваг для бізнесу.

Система нормування доступу до медичних послуг, заснована на наданні платоспроможності і права вибору установи для отримання медичних послуг безпосередньому споживачу, має безумовні переваги порівняно з бюджетним фінансуванням щодо розподілу коштів між окремими установами та напрямками ресурсного забезпечення, проте не позбавлена недоліків щодо визначення загальних обсягів витрат. Так, у науковій літературі широко дискутувались проблеми, з якими стикнулись розвинуті країни, зокрема, проблема втрати стимулів до раціонального обмеження масштабів використовуваних у процесі ліку-

вання ресурсів для споживача медичних послуг і для установи, що їх надає (наприклад, роботи, присвячені огляду досвіду ЄС¹⁵). Якщо джерелом фінансування виступають страхові компанії, останні виконують роль «вбудованого стабілізатора», оскільки інтереси цих компаній пов'язані саме з таким раціональним нормуванням витрат. Якщо ж фінансування відбувається за рахунок бюджету, суспільство може стикатись з явищем неконтрольованого зростання вартості медичних послуг. Класичним прикладом такої проблеми називають США, де значна частка внесків на медичне страхування фінансується бюджетом, темпи зростання цін на медичні послуги стабільно випереджають темпи зростання споживчих цін на 2,5–5 в. п., а частка витрат на охорону здоров'я в складі ВВП збільшувалась протягом всього періоду після 1980 р. чи не найвищими в світі темпами. Стосовно суспільних витрат – з 3,7% в 1980 р. до 4,9% у 1990 р. і 5,9% у 2000 р. та 8,5% у 2010 р. Стосовно приватних витрат аналогічні показники становлять 5,3%, 7,5%, 7,8%, 9,1%. Таким чином, сукупні витрати суспільства на медичні послуги зросли з 9,0% у 1980 р. до 17,6% у 2010 р.¹⁶

Відповідно, серед пріоритетних завдань реформування ресурсного забезпечення медичної галузі вітчизняної соціальної сфери варто відзначити не лише зростання питомої ваги платних послуг із переходом від дотування медичних установ державою до субсидування витрат населення на медичні послуги за рахунок страхових внесків, а й засоби стимулювання споживачів медичних послуг до дотримання вимог здорового способу життя (шляхом диференціації страхових внесків залежно від страхових виплат за минулі періоди), а страхові компанії – до раціонального обмеження масштабів ресурсного забезпечення лікувальних заходів (завдяки прозорості механізмів ціноутворення і суспільного контролю за процесами стандартизації складу і якості медичних послуг).

Нарешті, характер послуг галузей освіти та потреб, що вони задовольняють, також зумовлює досить специфічні вимоги до механізмів поєднання економічних і соціальних пріоритетів у процесі ресурсного забезпечення діяльності освітніх установ. При цьому в складі самої освітньої галузі можна виділити сегменти, які якісно відрізняються і за технологіями надання, і за суспільною значимістю створюваних благ. Загальна середня освіта визнана необхідною передумовою нормальної соціалізації особистості і за традиціями віт-

¹⁵Финансирование здравоохранения в Европейском Союзе: проблемы и стратегические решения /Sarah Thomson, Thomas Foubister, Elias Mossialos/ Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения Серия исследований обсерватории, выпуск 17, – 2010.

¹⁶Factbook 2012 – ISSN – © OECD 2012 Public and private expenditure on health a valuable from: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2013/public-and-private-expenditure-on-health_factbook-2013-table265-en

чизняного суспільства надається дітям незалежно від платоспроможності родини. Доступ до професійної освіти, особливо вищої, нормується, при чому на рівні декларацій, лише залежно від рівня знань абітурієнтів. Проте динамічний розвиток комерційної професійної освіти, що надається як в державних, так і недержавних установах та значний неформальний сектор комерційних освітніх послуг зумовлюють зростання впливовості платоспроможності родини, як фактору доступності освіти. При цьому саме доступ до вищої освіти характеризується найвищою впливовістю платоспроможності, як завдяки певній диференціації цін на освітні послуги ВНЗ різних груп, так і завдяки дії неформального сектору комерційних освітніх послуг, оскільки саме у ньому формуються конкурентні переваги абітурієнтів для вступу до ВНЗ. Хоча поки ринкові механізми формування і суспільного визнання такої диференціації в Україні дуже далекі від ефективної конкуренції та виваженої сегментації, але сама тенденція до зростання вагомості товарних відносин із рухом від початкової до вищих рівнів освіти відповідає загальносвітовим тенденціям.

Далі в усьому комплексі проблем вибору механізмів фінансування і нормування доступу до освітніх послуг сконцентруємось на принципах, що задаються специфікою вищої освіти.

Вища роль соціальних пріоритетів серед цілей діяльності установ вищої освіти зумовлюється, в першу чергу, вагомими позитивними екстерналіями, що формуються в процесі споживання таких послуг: суспільні вигоди від них одержують практично всі суб'єкти економіки, що безпосередньо (роботодавці, інші зайняті) чи опосередковано (споживачі продукції, постачальники ресурсів тощо) пов'язані з реалізацією економічного потенціалу одержувача таких освітніх послуг.

Крім того, з достатньо слабким зв'язком між зростанням чисельності студентів і збільшенням витрат на надання освітніх послуг: наприклад в умовах суттєвої недозавантаженості пропускну здатності ВНЗ додатковий студент, що одержує освітні послуги практично не збільшує обсяги витрат. До речі, саме кон'юнктура ринку освітніх послуг є тим чинником, що практично не враховується при визначенні цілей державної освітньої політики в Україні: вона враховує лише оцінку попиту роботодавців на представників різних професійно-кваліфікаційних рівнів (при цьому, за дуже обмеженим сегментом ринку праці – лише роботодавці, які подають форму звітності 2ПН). Водночас попит абітурієнтів на

бюджетні місця для навчання майже не враховується.

Нарешті, по-третє, з прагненням суспільства забезпечити формування прошарку найбільш кваліфікованих працівників з найбільш здібних, а не платоспроможних претендентів, що вимагає нормування доступу до послуг вищої освіти за результатами конкурсів знань, а не за результатами врівноваження ціни попиту і пропозиції.

Проте всі ці причини, які обумовлюють роль соціальних пріоритетів в діяльності ВНЗ, не можуть вважатись достатнім обґрунтуванням монополії державного фінансування таких установ. Отже, виникає простір вибору між суперечливими альтернативами: підвищення значущості оцінки знань претендентів на отримання послуг вищої освіти, або посилення ролі ринкових елементів механізму нормування доступу до послуг вищої освіти.

Порівняння світового досвіду з вітчизняною практикою засвідчує явне недовикористання як потенціалу ринкових механізмів, так і можливість вагомого позитивного впливу від розширення інструментарію державного фінансування таких послуг.

Щодо першого напрямку абсолютна відсутність пільгового кредитування (в тому числі за участю державних структур, як в ролі джерел дешевих цільових кредитних ресурсів, так і в ролі гаранта повернення позик), нерозвинутість інститутів участі бізнесу в фінансуванні професійної підготовки (що також значною мірою пов'язано з невідпрацьованістю механізмів державної компенсації витрат бізнесу через пільгове оподаткування прибутку, що інвестується в поліпшення ресурсного забезпечення освітніх закладів) робить ринок послуг вищої освіти низькоефективним. Адже завищена вартість кредитів і слабка роль освітнього рівня працівників у складі чинників диференціації заробітної плати (властиві практично всім пострадянським країнам) руйнують ринкові стимули до формування раціонального обсягу витрат родин на освітні послуги і зумовлюють суттєве недофінансування освіти за рахунок коштів приватних осіб.

Щодо другого напрямку, найвагоміші резерви поліпшення якості ресурсного забезпечення вищої освіти, на нашу думку, пов'язані з подоланням монополізованості бюджетних джерел фінансування.

Досвід країн, де інвестиції в освіту освоюються значно ефективніше, як з огляду на приватні, так і на суспільні вигоди (див., наприклад глобальний звіт ЮНЕСКО¹⁷) засвідчує, що термін «державне

¹⁷TEACHERS AND EDUCATIONAL QUALITY: MONITORING GLOBAL NEEDS FOR 2015 UNESCO Institute for Statistics, Montreal, 2006. – 216 p.

фінансування» передбачає значну різноманітність конкретних механізмів, показників та принципів виділення і розподілу ресурсів бюджетів. Наприклад, в США традиційне і, що дуже важливо, конкурентне поєднання кількох джерел фінансування – бюджетів держави, штату, місцевої адміністрації дає абітурієнту (саме він, а не державний чиновник виступає головним суб'єктом вибору) вибір, якому ВНЗ надає перевагу і яким саме механізмом бюджетного фінансування доцільно скористатись.

На відміну від поширеної в світі практики субсидування споживача освітніх послуг в Україні відбувається непрозорий «розподіл бюджетного замовлення», що принципово змінює ролі в системі відносин «абітурієнти – ВНЗ – держава». Масштаби фінансування ВНЗ у такому випадку визначаються рішеннями державних чиновників, а не вибором споживачів, що викривлює цільові настанови діяльності ВНЗ і спрямовує їх діяльність на підтримання абсолютно формальних показників, а не на підвищення якості того людського капіталу, що формується в процесі навчання. У результаті система вищої освіти вбудовується в систему бюрократичного, а не ринкового контролю, в систему формальних, а не визначених економікою завдань і пріоритетів діяльності. Відповідно, стає органічною частиною моделі функціонування економіки, що не спирається на конкурентні переваги, пов'язані з високою якістю людського капіталу, отже позбавляє національне виробництво перспектив інноваційного розвитку.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, проведений аналіз нової ролі соціальної сфери, оцінки характеристик та принципів ресурсного забезпечення її установ за ознакою їх відповідності вимогам завдань розвитку економіки і суспільства дозволив визначити такі перспективи подальших досліджень.

1. Вважаємо за необхідне ідентифікувати соціальну сферу економіки (з відповідним обґрунтуванням доцільності домінування соціальних, а не економічних пріоритетів діяльності установ цієї сфери) за ознаками специфічних властивостей благ, що створюються її суб'єктами та потреб, які ці блага задовольняють. Чим більшою мірою благам, що створюються підприємством, властиві ознаки «суспільних благ», тим більше підстав відносити підприємство до соціальної сфери і більше підстав для домінування бюджетного фінансування в механізмах ресурсного забезпечення його діяльності. Чим меншою мірою продукти діяльності підприємства (установи, організації) володіють рисами суспільних благ, тим

менше підстав вважати таке підприємство належним до соціальної сфери і тим більш широким є вибір механізмів фінансування діяльності такого підприємства, в тому числі, завдяки застосуванню ринкових механізмів із субсидуванням попиту чи дотуванням виробництва.

2. У складі самої соціальної сфери нами пропонується виділяти її «ядро», тобто сектор створення благ, яким повною мірою притаманні ознаки суспільних, і «проміжні прошарки» – сектори, в яких специфічність співвідношення економічних і соціальних пріоритетів діяльності зумовлюється різними наборами властивостей створюваних благ, таких як: а) наявність високих позитивних ефектів переливу; б) колективний характер споживання і, відповідно, складність нормування доступу за допомогою ринкових цін; в) класифікація потреб, що задовольняються до рівня базових, щодо яких недоцільно ставити міру забезпечення індивіда такими благами в залежність від його платоспроможності з огляду на гуманістичні цінності суспільства.

3. Щодо більшості секторів соціальної сфери вітчизняної економіки низька суспільна ефективність їх функціонування зумовлена, переважно, необґрунтованою монополією бюджетного фінансування, що викривлює цільові настанови діяльності таких установ, фіксує залежність масштабів їх ресурсного забезпечення від штучних бюрократичних оцінок, проте робить їх абсолютно незалежними від оцінки результатів їх функціонування безпосередніми споживачами. В результаті з джерела конкурентних переваг вітчизняна соціальна сфера перетворилась на причину податкового тягаря, а бізнес виявляє мінімальну схильність брати участь у її фінансуванні, як через відносно низьку доходність таких інвестицій, так і через відсутність інститутів, що раціонально регламентували б взаємодію бізнесу і установ соціальної сфери на засадах взаємовигідного співробітництва щодо формування і реалізації людського потенціалу економіки.

4. Провідним напрямом реформування системи ресурсного забезпечення вітчизняної соціальної сфери ми вважаємо подолання такої монополії бюджетного фінансування на засадах заміщення державного недиференційованого датування підприємств соціальної сфери субсидуванням споживачів, що мають самостійно обирати установу для отримання послуг, формуючи таким чином обсяги її ресурсного забезпечення і створюючи стимули для підпорядкування параметрів діяльності таких установ реальним потребам суспільства в розвитку людського потенціалу.