

УДК 330.163(477)

А. К. Писаревська,
аспірант кафедри фінансів та державного управління,
Дніпропетровська державна фінансова академія

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ГАЛУЗЕЙ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

У статті окреслюються сучасні механізми фінансування галузей соціальної сфери, визначено найбільш ефективні з них у вітчизняних умовах, запропоновано заходи щодо підвищення ефективності бюджетного фінансування та покращення якості бюджетних послуг.

The article is devoted to the current funding mechanisms social sectors, identifying the most effective ones in domestic conditions, proposed measures to improve the efficiency of budget financing and improving the quality of budget services.

Ключові слова: галузі соціальної сфери, система фінансування, кошторисне фінансування, соціальне замовлення, нормативне подушове фінансування, соціальна політика, соціальні потреби, система соціального захисту населення.

Key words: social sectors, the system of funding budgeted funding social order, regulatory finance, social policy, social needs, the system of social protection.

ВСТУП

Соціально-економічні реформи, що здійснюються в ході становлення в Україні ринкової економіки, призвели до змін у житті суспільства. Перехід національної економіки на принципи ринкової економіки загострив проблему виживання галузей соціальної сфери. Зараз вони переживають серйозну кризу через нестачу матеріальних ресурсів, низьку оплату праці, відсутність дієвого організаційно-економічного механізму регулювання та підтримки освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, житлово-комунального господарства, соціального захисту населення. Перераховані проблеми галузей соціальної сфери посилюються через відсутність достатнього фінансування.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Проаналізувати існуючий досвід побудови дієвої системи фінансування галузей соціальної сфери та відстежити можливість його застосування у сучасних вітчизняних умовах, виокресливши найбільш вагомні проблемні питання.

РЕЗУЛЬТАТИ

Вітчизняна система фінансування галузей соціальної сфери базується переважно на кошторисному фінансуванні, в основі якого лежить витратний метод. Однак, такий метод не тільки не містить вбудованих механізмів стимулювання якості і кількості послуг, що надаються, але й створює зацікавленість в нарощуванні розміру витрат.

Слід також відзначити низку інших недоліків кошторисного фінансування в сучасних умовах.

По-перше, використання кошторисного фінансування знижує гнучкість установ, організацій соціальної сфери, вимагає від них наявності механізму контролю за діяльністю на всіх етапах процесу створення послуги. У системі міністерств, що регулюють галузі соціальної сфери, жорстко контролюється витрачання коштів за цільовим призначенням відповідно до норм бюджетного законодавства.

По-друге, використання кошторисного фінансування перешкоджає розвитку ринкових відносин в галузях соціальної сфери, оскільки орієнтується при виборі виробника послуг переважно на державні організації соціальної сфе-

ри. Однак світовий досвід свідчить, що надання бюджетних послуг тільки державними установами в цілому менш ефективно, ніж субсидування купівлі послуг у різних виробників в умовах конкуренції. Перш за все, це пов'язано з тим, що державні чиновники будь-якого рівня є не власниками, а піклувальниками майна, яке їм не належить, що знижує стимули щодо контролю за раціональним використанням коштів і створює сприятливі умови для використання державного майна та коштів. Крім того, виникає конфлікт інтересів між функціями замовника послуг бюджетних організацій, виконуючи які необхідно орієнтуватися на інтереси споживачів, і функціями відповідальних за розвиток окремих галузей соціальної сфери.

По-третє, кошторисне фінансування передбачає збереження орієнтованих на соціальні завдання бюджетних витрат, які здійснюються міністерствами, але не входять до "соціального блоку".

Перш за все, варто звернути увагу на натуральний характер послуг, що надаються цими міністерствами. Оскільки кошти могли б бути витрачені більш ефективно з точки зору одержувачів послуг, якщо б були видані у грошовій формі.

Отже, існуюча практика кошторисного фінансування створює можливість витрачання коштів не на основні, а другорядні для споживачів послуг соціальної сфери цілі.

На наш погляд, для подолання існуючих проблем та створення передумов для подальшого розвитку соціальної сфери в ринкових умовах необхідно реалізувати наступні заходи:

- забезпечити більшу організаційну самостійність організацій соціальної сфери шляхом переведення їх в інші організаційно-правові форми;

- знизити встановлені законодавством гарантії відповідно до можливостей держави щодо їх фінансування при одночасній легалізації частини неформальних платежів;

- створити умови для переміщення відповідальності за соціальну сферу на громадянське суспільство;

- здійснити переорієнтацію соціальної сфери на реалізацію підтримки малозабезпечених громадян, а не всього населення в цілому;

— адміністративне розділення галузевих функцій (розвиток освіти, охорони здоров'я, культури) і функцій з підтримки громадян, у тому числі функцій державного замовника соціальних послуг, консолідація всіх видаткових повноважень у рамках єдиного міністерства-замовника.

Для забезпечення реалізації вищеперерахованих заходів необхідно здійснити перехід на механізм фінансування державою послуг для споживачів при відсутності дискримінації приватних організацій соціальної сфери. Це передбачає відмову від кошторисного фінансування тих видів діяльності, які пов'язані з наданням послуг споживачам. Як приклад можна навести послуги охорони здоров'я та освіти. У сфері охорони здоров'я такий захід означає, що у фінансуванні повинно переважати обов'язкове медичне страхування і недержавні форми оплати послуг. У галузі освіти можуть бути запроваджені такі форми, як освітні ваучери для дошкільної, професійної і післявузівської освіти, а також нормативно-подушове фінансування для загальноосвітніх шкіл. Для тих видів діяльності, де конкретні споживачі не перебувають у центрі уваги, може бути збережене кошторисне фінансування.

Нині у світовій практиці також широко поширені й інші механізми фінансування галузей соціальної сфери, крім кошторисного фінансування. На наш погляд, особливої уваги заслуговують два з них: фінансування на основі соціального замовлення (бюджетного завдання) і нормативне подушове фінансування.

Спочатку зупинимось детальніше на системі соціального замовлення. Соціальне замовлення — це економіко-правова форма вираження потреби країни та її адміністративно-територіальних одиниць у заходах, спрямованих на комплексне міжсекторне вирішення соціально значущих проблем державного чи місцевого рівнів, що визначаються відповідними цільовими соціальними програмами.

Сутність соціального замовлення полягає у фінансуванні реалізації пріоритетних цільових соціальних програм, спрямованих на вирішення соціально значущих проблем, що забезпечуються за рахунок бюджетних коштів шляхом укладення контрактів (договорів) на конкурсній основі.

Одним з основних принципів державного соціального замовлення є розподіл коштів, що спрямовуються на вирішення соціальних проблем на основі результатів відкритих публічних конкурсів. Одним з обов'язкових умов таких конкурсів стає залучення додаткових позабюджетних коштів, у тому числі коштів на оплату витрат по здійсненню конкурсного виробництва. Механізм конкурсного відбору сприяє залученню до рішення соціальних проблем приватного бізнесу, найбільш активних верств населення та ініціативних громадян. Фінансові кошти в рамках державних замовлень дозволяють вижити громадським об'єднанням, що, по суті, є найважливішою умовою повноцінного розвитку "третього сектору" економіки — громадянського суспільства [7; 8].

Із залученням приватних комерційних організацій та громадських об'єднань у процес реалізації державної соціальної політики, можна досягти три мети:

- 1) вирішення більшої кількості проблем соціальної сфери в більш короткі терміни;
- 2) створення додаткових факторів підйом соціальної активності населення;
- 3) стабілізація соціальної ситуації в суспільстві [5].

Продуманий і законодавчо закріплений порядок передачі недержавним організаціям частини державних коштів може діяти у формі:

- субсидій, що надаються на конкурсній основі;
- наділення правом користування державним майном;
- надання податкових пільг, повного або часткового звільнення від плати за послуги державних підприємств.

Державні кошти можуть або направлятися безпосеред-

ньо організаціям, забезпечуючи їх потреби, або надходити в порядку субсидування платних послуг, що надаються конкретним категоріям споживачів (престарілим, малозабезпеченим, інвалідам та іншим соціально незахищеним верствам населення) у вигляді:

- цільового фінансування окремих суспільно корисних програм громадських об'єднань за їх заявками через державні гранти;
- укладання будь-яких видів договорів, у тому числі на виконання робіт і надання соціальних послуг;
- соціального замовлення на виконання різних державних програм необмеженому колу громадських об'єднань на конкурсній основі.

Таким чином, наявність закріпленого на правовому рівні і економічно обгрунтованого механізму виділення на конкурсній основі матеріальних (бюджетних та позабюджетних) коштів на соціальні потреби державного та місцевого рівнів у вигляді соціального замовлення зводить роль держави до контролю за виконанням державного контракту, що буде укладатися між замовником, який виступає від імені держави, і тією організацією, яка переможе в конкурсі.

Перехід установ соціальної сфери з механізму кошторисного фінансування на механізм соціального замовлення є проміжним варіантом переходу на ринкові умови господарювання. По суті, цей механізм означає підключення установ соціальної сфери до системи конкурсних торгів та державних закупівель. При цьому слід зауважити, що зміна механізму фінансування може спричинити такі наслідки:

- зміна психології бюджетотримувачів в умовах скасування гарантій бюджетного фінансування;
- розуміння теоретичної можливості появи альтернативних учасників у системі державних закупівель в осяжному майбутньому;
- підвищення відповідальності за якість послуг та обслуговування в силу необхідності відповідати умовам державного контракту через необхідність "заробляти" позитивний імідж у клієнтів.

Найбільш складним моментом у переході на технологію соціального замовлення, на нашу думку, є визначення стартової ціни соціального замовлення. У цьому питанні визначальну роль може зіграти система фінансових нормативів. У даному випадку розмір соціального замовлення визначається як добуток фінансового нормативу, за допомогою якого оцінюється стандартизований набір основних типологій послуг соціальної сфери та відомої чисельності споживачів цих послуг. У разі істотного перевищення розрахункового обсягу соціального замовлення над реальними можливостями бюджету може бути запропонований поетапний перехід на нормативну величину.

Як зазначалося раніше, механізм соціального замовлення можна розглядати як початковий етап вдосконалення фінансування соціальної сфери. Перехід на механізм соціального замовлення являє собою зміну фінансування установ соціальної сфери, надає йому більш ринковий характер у порівнянні з кошторисним фінансуванням. Однак, на цьому етапі, як і раніше, фінансуються установи соціальної сфери, а не безпосередньо клієнти. На наш погляд, більш ефективним механізмом фінансування, при якому враховуються інтереси замовників у отриманні послуг соціальної сфери необхідної кількості та якості, є нормативне фінансування.

Механізм фінансування соціальної сфери на основі соціального замовлення теж можна вважати різновидом нормативного фінансування, оскільки в його основі лежить розрахунок фінансового нормативу. Однак вибір постачальника послуг здійснює держава на конкурсній основі, а не самі споживачі послуг.

Практика введення нормативного подушового фінансування дозволяє досягти більш ефективного розподілу

бюджетних коштів на послуги соціальної сфери, зокрема:

- оптимізувати ресурси галузей соціальної сфери;
- підвищити прозорість бюджетного процесу;
- вирівняти бюджетну забезпеченість територій.

В основі нормативного фінансування закладено принцип відшкодування витрат у розрахунку на одного споживача послуг соціальної сфери (подушовий норматив).

Перехід на нормативне бюджетне фінансування передбачає наступні фази реалізації:

- розрахунок бюджетів усіх рівнів на нормативній основі;
- доведення нормативного подушного принципу до рівня муніципальних утворень і установ соціальної сфери.

Повний перехід до нормативного подушного фінансування сприятиме підвищенню якості послуг установ і організацій соціальної сфери та розвитку конкуренції між виробниками послуг. Зараз складно визначити, чи буде ця конкуренція квазіринковою (за ваучери, за допомогою яких здійснюється оплата послуг) або ринковою (за реальні гроші споживачів). Однак, слід зауважити, що будь-яка з цих форм конкуренції вже не буде конкуренцією за оплату тих чи інших видів витрат — організації отримуватимуть кошти за надання послуг, залишаючись самостійними у виборі стратегії залучення споживача. У світовій практиці нормативне подушове фінансування досить поширене у сфері державних послуг. В основному такий підхід передбачає, що потреба в коштах на надання державних послуг буде визначатись шляхом розрахунку “стандартного рівня” послуг у типовому територіальному утворенні. Він також відомий як підхід, заснований на “питомій собівартості”.

Існує кілька способів визначення нормативів витрат. Один з них заснований на визначенні необхідних стандартів послуг за допомогою експертної оцінки. Інший спосіб полягає в розрахунку питомої собівартості мінімального, або стандартного обсягу конкретних державних послуг в репрезентативному регіоні. У цьому випадку зазвичай вважається, що норматив залежить від різних територіальних особливостей або факторів, таких як чисельність певних груп населення або кількість об'єктів інфраструктури, після чого цим факторам присвоюються вага, що відображає їх відносну значимість.

Значна кількість країн застосовує саме цей підхід [6]. В Україні перехід до нормативного фінансування соціальної сфери багато в чому утруднений через відсутність стандартних методик розрахунку фінансових нормативів, для яких необхідна єдина система галузевих натуральних показників. Тому розвиток і вдосконалення системи натуральних норм і нормативів — є необхідною умовою для вдосконалення механізму фінансування галузей соціальної сфери, у тому числі механізму фінансування окремих установ соціальної сфери. Вирішенню цієї проблеми, на нашу думку, буде сприяти єдиний (стандартизований) підхід до визначення натуральних нормативів, що описують процес надання послуг соціальної сфери, і фінансових нормативів, що відображають сукупні витрати на їх надання. Таким чином, досить актуальним є питання про державну соціальну стандартизацію, результатом якої є розробка системи державних мінімальних соціальних стандартів. У Бюджетному кодексі України визначено, що коло державних мінімальних соціальних стандартів має включати в себе найбільш важливі, узагальнюючі довготривалі соціальні показники: грошові доходи населення; найбільш масові види допомог і виплат населенню; номенклатуру безкоштовних і загальнодоступних послуг, норми і нормативи забезпеченості ними населення; норми і нормативи матеріального, кадрового, технічного та фінансового забезпечення державних і муніципальних установ соціальної сфери та ін.

Діючи на даний момент на території України фінансові нормативи, що регулюють соціальну сферу, лише частково відповідають системі державних мінімальних соціальних

стандартів. В основному вони використовуються як нормативна база для розрахунку бюджетної потреби на плановий рік.

ВИСНОВКИ

1. У цілому, перехід на нормативне подушове фінансування орієнтований на підвищення ефективності бюджетного фінансування, підвищення якості бюджетних послуг у поєднанні із заходами недопущення зниження фактично сформованого фінансування окремих установ соціальної сфери протягом перехідного періоду (за винятком випадків зниження обсягу надаваних установами послуг).

2. Завдання вирівнювання фінансування на одного споживача послуг соціальної сфери за допомогою введення нормативного подушного фінансування передбачається вирішувати поетапно, зі збільшенням загального фінансування галузей соціальної сфери, а не одночасно за рахунок різкого перерозподілу бюджетних коштів між галузями.

3. Нормативна база галузей соціальної сфери використовується в основному для розрахунку бюджетних потреб на плановий рік і є недостатньою для розрахунку фінансових нормативів при переході на нормативне подушове фінансування. Тому при спробі введення подушового нормативу фінансування виникає проблема його застосування — він використовується лише як основа для розрахунку субвенцій на отримання послуг соціальної сфери.

4. На муніципальному рівні, а також на рівні закладів соціальної сфери нормативний підхід поки не застосовується.

5. Відсутня єдина методична база для визначення подушового нормативу фінансування. Як правило, за норматив беруть середні витрати на надання послуг соціальної сфери. Однак, на нашу думку, як основа для розрахунку подушових фінансових нормативів, що відображають розмір коштів на компенсацію витрат на надання безкоштовних послуг соціальної сфери, можуть бути використані державні мінімальні соціальні стандарти.

Література:

1. Авраменко Н.В. Державне управління системою охорони здоров'я на регіональному рівні: сучасний стан, шляхи вдосконалення: монографія / Н.В. Авраменко. — Запоріжжя: КПУ, 2010. — 196 с.
2. Буздуган Я. Поняття, принципи, форми фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні / Я. Буздуган // Віче. — К., 2008. — № 5. — С. 26—28.
3. Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 5 жовтня 2000 р. № 2017 // ВВР України. — 2000. — № 48. — Ст. 409.
4. Корецька С.О. Нормативи та соціальні стандарти в механізмі бюджетного фінансування галузей соціальної сфери // Економічний простір. — 2009. — № 21. — С. 130—137.
5. Петровська Е. Соціальне замовлення та його місце в системі соціального регулювання суспільних відносин. // Практика. — Випуск від 16.03.2006.
6. Тупчієнко В.А. Розвиток соціально-економічної стандартизації в сфері державних послуг (на прикладі послуг населенню) / Дис. на здобуття вченого ступ. д.е.н за спец. 08.00.05. — М., 2004.
7. Финансирование здравоохранения в Европейском союзе. Проблемы и стратегические решения: науч. изд. / S. Thomson, T. Foubister, E. Mossialos; Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения. — Копенгаген: ВОЗ, 2010. — 241 с. — (Серия исследований Обсерватории; Вып. 17).
8. Черненко В.Г., Рудий В.М. Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я. — К., 2002. — 112 с.