



Йосип БЕСКИД

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Розглянуто концепцію розвитку сфери соціальних послуг та її стан в умовах трансформаційної економіки. Запроваджено нові джерела фінансування на нормативній основі систем освіти й охорони здоров'я.

The concept of development granting of social services, and its condition in conditions transformation of economy is considered. The new sources of financing on a normative basis of system education and public health services are offered.

Одним із пріоритетів розвитку України є соціальна орієнтація економічної політики. Тому головним завданням сфери соціальних послуг є цілеспрямоване забезпечення надійної реалізації прав і свобод громадян. Передбачається, що побудова в Україні соціально орієнтованої ринкової економіки європейського типу є визначальним чинником посилення суспільної привабливості реформ, забезпечення для них широкої громадської підтримки, утвердження сучасних європейських стандартів якості життя тощо.

Кожна держава соціальна за суттю, оскільки функціонує на базі суспільства. Сутність же соціально орієнтованої держави полягає в тому, що вона може не тільки її декларувати, а й має розвинуту економічну базу для проведення ефективної соціальної політики.

Значення соціальної сфери підкріплюється основними нормативними доку-

ментами країни і реальними практичними діями в цій галузі.

Проблеми соціальної сфери, джерел її фінансування й результативності функціонування завжди цікавили науковців. Ці питання у різні періоди вивчали такі вітчизняні й зарубіжні учені, як О. Василик, В. Опарін, В. Родіонова, К. Суботіна, С. Юрій. Проте дослідження вищезазначеної проблеми на сучасному етапі дало змогу з'ясувати наявність багатьох нерозв'язаних питань. Слід наголосити нині на відкритості систематизованого погляду з боку вчених щодо проблем фінансового забезпечення соціальної сфери. Так, створення механізму ефективного фінансування діяльності соціальної сфери в Україні є дуже актуальною проблемою. З метою дослідження проблем фінансового забезпечення соціальної сфери обґрунтуємо джерела її фінансового забезпечення.

Фінансування соціальних послуг

здійснюють переважно державні та місцеві органи влади. Видатки на соціальну сферу – це важлива частка видатків бюджетів усіх рівнів. Соціальні видатки покриваються як за рахунок загальних, так і цільових, спеціальних податкових надходжень у державний і місцеві бюджети.

З огляду на особливу природу соціальних послуг приватний сектор не зацікавлений в їхньому фінансуванні. Тому зростання соціальної сфери зумовлене збільшенням обсягів бюджетного фінансування, що наперед залежить від дохідної бази бюджету.

Фінансування соціальних послуг не може супроводжуватись безмежним зростанням соціальних платежів. Громадяни і підприємці не зацікавлені у збільшенні податкового навантаження. Тому є межа щодо збільшення податкових надходжень, перехід через яку спричинює антистимулюючий ефект і виникнення застійних явищ в економіці.

В Україні проблема співвідношення податкових надходжень і податкового навантаження юридичних і фізичних осіб, з одного боку, та обсягів бюджетних видатків на соціальну сферу, – з іншого є гострішою, ніж у країнах із розвинутою ринковою економікою. В сучасних умовах соціальний популізм – це важливий чинник впливу на законодавчу і виконавчу владу, котра задовольняє соціальні запити та ухвалює постанови, не маючи для цього реального фінансового забезпечення.

За останні роки значно зменшилися видатки держави на цю сферу через економічний спад виробництва. Відбувся процес приватизації підприємств, які надавали певні види послуг, що належали державному секторові. Це підприємства побутового обслуговування, деякі заклади культури, спорту тощо, а інші підприємства, наприклад житлово-комунальні, перебувають на стадії реформування.

Проте подальше зниження державних соціальних видатків через комерціалізацію багатьох соціально-культурних послуг нагтовхується на проблему обмеженості платоспроможності попиту більшості населення. Зростання соціальної сфери зі зменшенням бюджетних надходжень зумовлює порушення процесу відтворення людського чинника.

У соціально-економічній ситуації, яка склалась нині, домінуючим напрямком фінансування соціальної сфери є пряме бюджетне фінансування, що базується на відповідних нормативах. Воно надає широку фінансово-економічну самостійність установам та організаціям бюджетної сфери. Для підвищення обґрунтованості нормативного фінансування галузей соціальної сфери важливе значення має розробка мінімальних соціальних стандартів – основи розробки мінімальних норм бюджетного фінансування. За допомогою цього можна забезпечити єдиний фінансовий простір і запровадити обґрунтований механізм вертикального та горизонтального регіонального вирівнювання. Це має важливе значення для здійснення виваженої соціально-трансфертної політики.

На рівні установ та організацій соціальної сфери здійснюється трансформація одноканального фінансування із системою оперативного управління у багатоканальне фінансування на принципах некомерційного господарювання. Бюджетне фінансування не замінюється, а доповнюється позабюджетним фінансуванням. Крім цього, пряме бюджетне фінансування поєднується з непрямим через механізм надання податкових пільг як державним організаціям, так і суб'єктам, що надають позабюджетні кошти. Фінансування в окремих галузях соціальної сфери (охорона здоров'я, пенсійне забезпечення тощо) за останні роки здійснюється на

страхових засадах, що забезпечує взаємозв'язок величини виплат і загального трудового вкладу. Оскільки система трудових мотивацій при страхових методах фінансування за розподільним принципом в окремих соціальних галузях є недостатньо ефективною, для її зміцнення слід перейти до обов'язкового нагромаджувального принципу акумулювання фінансових ресурсів.

Підвищенню ефективності бюджетного фінансування сприяє використання моделі персоніфікованого фінансування соціальних потреб населення (МПФ). Поширені два варіанти МПФ, які будуються на різних принципах надання соціальних послуг.

1. Універсальні принципи надання соціальних послуг усім членам суспільства або всім членам відповідної категорії населення (наприклад, ветерани війни). Надання соціальних послуг споживачам здійснюється через механізм різних соціальних сертифікатів: страхового полісу, особистого освітнього кредиту тощо. Фінансування споживача через механізм соціальних свідоцтв зумовлює чинник конкуренції в системі фінансування соціальної сфери. Тільки в цьому разі можна створити умови для прямого адресного фінансування споживачів конкретних соціальних послуг.

2. Принцип адресного надання споживачам соціальних послуг із диференціацією населення за потребами. Йдеться про введення єдиної допомоги за потребами. Проте для цього потрібно встановити критерії потреб і структуру виплати. Порівняно з бюджетним адресне фінансування за допомогою цільових свідоцтв дає змогу визначити громадський сектор в окремих сегментах соціальної сфери.

Такий різновид співфінансування соціальної сфери відповідає потребам соціальної справедливості: виключає

можливість отримати безкоштовно або на пільгових умовах соціальні послуги високо- і середньозабезпеченим верствам населення. Вони мусять купувати соціальні послуги за ринковими цінами і оплачувати їх за рахунок коштів сімейного бюджету. З точки зору фінансування соціальних видатків, адресний характер соціальної допомоги розглядається як найефективніший метод соціальної політики, оскільки переносить соціальне навантаження з державного і місцевих бюджетів на сімейний.

Останнім часом перспективним напрямком підвищення ефективності бюджетного фінансування соціальної сфери є фінансування через державне замовлення, державні програми, фонди, гранти і контракти, які надають на конкурсній основі як державним некомерційним організаціям, так і недержавним некомерційним організаціям. Проте вказаний спосіб бюджетного фінансування соціальних послуг не є альтернативою базовому нормативному бюджетному фінансуванню. Маючи певні переваги (гнучкість, динамічність в отриманні фінансових ресурсів), воно не позбавлене певних недоліків, насамперед нестабільності фінансових надходжень. Це обмежує сферу застосування цього способу фінансування. Тому доцільно базове бюджетне фінансування доповнити фінансуванням через контракти, гранти і фонди.

Держава створює систему контролю і соціального моніторингу. При цьому контролюються не тільки навчальні та медичні заклади, а й потенціал здоров'я, освітній потенціал, а також втрати суспільства від їх невідповідності потребам, чинники ризику.

Нині об'єктивно зростає процес комерціалізації послуг, що нашоухується на обмежений платоспроможний попит з боку споживачів послуг, а соціальні гарантії

перетворюються лише у їхнє декларування.

У системі освіти України можливість застосування оплати за навчання як джерело позабюджетного фінансування буде обмежене через зниження життєвого рівня населення і відсутність ефективного механізму контролю за якістю підготовки спеціалістів. У системі короткотермінового навчання можливе корпоративне кредитування в центрах і на курсах підвищення кваліфікації, однак можливість кредитування навчання студентів з боку підприємств різко звужується в умовах значного дефіциту фінансових ресурсів. З огляду на це, на нашу думку, слід розробити нову модель фінансування вищої школи.

Йдеться про створення державних позабюджетних фондів вищої освіти. За їхній рахунок можна здійснювати контрактну підготовку студентів та аспірантів у наукових закладах, які займаються фундаментальними дослідженнями.

Найгнучкішим способом фінансування вищої освіти є освітній сертифікат, котрий передбачає надання кредиту студентові. Система кредитування студентів може бути різною: субсидіарний, пільговий, комерційний кредит тощо.

Комерціалізація системи вищої освіти може здійснюватися шляхом передачі інфраструктури вищих навчальних закладів у платне користування через систему орендних відносин на пільговій основі.

На жаль, у нас донині залишився кошторисний метод фінансування за укрупненими видатками: заробітна плата, стипендії, комунальні витрати. Кошторисне фінансування при низькому рівні індексації видатків навчальних закладів призводить до значного недофінансування. Фактичне бюджетне фінансування покриває потребу освітніх закладів до 40–45%. Це призвело до незадовільного стану матеріальної

базис, зумовило відплив кваліфікованих кадрів.

Таким чином, розмір бюджетного фінансування не відповідає потребам у ресурсному забезпеченні освітніх послуг, гарантії надання яких задекларовані державою.

Очевидно, що в найближчі роки держава не в змозі відновити попередні масштаби фінансового забезпечення системи освіти.

Для сучасного бюджетного процесу характерна відсутність системи аналізу ефективності використання державних коштів, які виділяють органи державної влади.

В умовах реформування освіти, на наш погляд, потрібно перейти від кошторисного фінансування до нормативного на подушовій основі.

Використання подушового нормативу, який є вартісним показником в умовах інфляції, потребує адекватної індексації. Цей норматив за суттю – середній показник, що зумовлює нівелювання окремих особливостей навчальних закладів.

Укрупнення подушових нормативів не дає змоги врахувати всіх особливостей освітніх установ. Його розрахункова база будується на середніх цінах прожиткового мінімуму, тарифів і послуг. Тому виникає потреба в його диференціації. Насамперед у нормативі слід урахувати:

- місцеві відмінності у вартісному рівні життя;
- неоднорідність кадрового і науково-технічного потенціалу освітніх закладів;
- профіль і термін навчання.

При визначенні нормативу розрізняють поточні та раціональні нормативи. Поточний норматив базується на середньостатистичних даних про витрати на навчання за категоріями навчальних закладів і відображає досягнутий рівень фінансового

забезпечення системи освіти з урахуванням обмеженості наявних ресурсів. Рациональний норматив має відображати реальні затрати на утримання установ освіти за рахунок бюджетних коштів.

Особливу увагу заслуговує концептуальне вирішення проблеми платоспроможності в державних навчальних закладах. При цьому слід розмежувати підхід дооплати за навчання в системі загальної та професійної освіти.

Освітні стандарти складаються з державних і місцевих компонентів. Державний компонент мінімального соціального стандарту вищої освіти охоплює навчання в державних ВНЗ близько 170 студентів на кожні 10 тис. осіб, які проживають в Україні. Ці показники визначають мету контингенту, який навчається в державних школах і вищих навчальних закладах на безкоштовній основі, тобто є інструментом розрахунку мінімального бюджету. Інша складова розрахунку мінімального бюджету системи освіти – мінімальна реальна вартість навчання одного учня (студента).

Основою розрахунку реальної вартості навчання одного учня (студента) в умовах кризової економіки є мінімальні стандарти, а саме прожитковий мінімум – база розрахунку заробітної плати і виплати стипендій.

Іншими мінімальними стандартами, що дають змогу визначити вартість навчання, є нормативи забезпечення життєдіяльності навчального закладу (нормативи споживання комунальних послуг, поточного ремонту будівель і споруд тощо).

Таким чином, мінімальний бюджет освіти визначають за двома показниками: реальними мінімальними подушовими нормативами фінансування і встановленим контингентом учнів (студентів) на безкоштовній бюджетній основі.

В умовах сучасної системи фінансу-

вання освіти важливе значення має розмежування повноважень за фінансуванням окремих видів навчальних закладів за рівнями управління.

Нині бюджетне фінансування загальної середньої освіти здійснюють районні бюджети і бюджети територіальних громад, і приблизно 50% середньої професійної освіти фінансується із коштів обласних бюджетів. Більшість ВНЗ I–IV рівнів акредитації фінансуються із Державного бюджету України.

Неефективність ринку в сфері освіти дає змогу стверджувати, що цей сектор економіки є закономірним об'єктом втручання держави. Насамперед це виявляється у формуванні державного замовлення на підготовку спеціалістів для соціально значущих сфер діяльності. Будучи зацікавленою в розширеному відтворенні сукупного людського та інтелектуального потенціалу, вона має фінансувати базову професійну підготовку в державній системі освіти щодо забезпечення єдиного освітнього стандарту.

Для кризового періоду поточний норматив має обмежений характер, оскільки не охоплює інвестиції на розвиток освіти. Проте поточний норматив не може бути нижчим від межі простого відтворення навчального процесу і системи життєзабезпечення навчальних закладів.

Регіональний норматив відображає передовий рівень, досягнений системою освіти в країнах із найрозвинутішою економікою, а також з урахуванням прогресивних інновацій, які є в освітніх закладах України. Регіональний норматив базується на цільовому підході без урахування обмеженості коштів поточного періоду.

У галузі фінансування охорони здоров'я основними принципами реформи є: децентралізація управління; відмова від жорсткої регламентації діяльності медич-

них закладів; створення ринку медичних послуг; багатоканальність фінансування; диференціація оплати медичних послуг відповідно до їхніх обсягів і якості; використання соціальних та економічних стимулів як для виробників, так і споживачів медичних послуг; конкурсне державне фінансування пріоритетних наукових розробок.

Обов'язкове медичне страхування громадян – це один із елементів ринкового механізму фінансування галузі з метою поліпшення якості медичного обслуговування.

Важливим напрямком реформи в галузі охорони здоров'я є реалізація принципу бюджетного федералізму. Органи влади мають забезпечити виконання функцій державного замовлення за загальнодержавною програмою розвитку охорони здоров'я. В межах регіональних програм можливе вирішення проблеми зміни структури медичної допомоги. Для цього потрібно розробити наукові основи селективної політики фінансування системи охорони здоров'я.

Перехід на фінансування установ охорони здоров'я за нормативом є важливим чинником реформування цієї сфери. Це потребує визначення фактично діючих параметрів і розробки нормативних величин вартості лікування, оптимізації системи ціноутворення на медичні послуги з урахуванням їх реальної вартості, аналізу фінансових ресурсів.

Забезпеченню пріоритету споживача, контролю ефективності та якості медичної допомоги сприяє система добровільного медичного страхування, яка здійснюється за рахунок коштів роботодавця. Для фінансування охорони здоров'я потрібно

активно залучати кошти благодійних організацій і спонсорів.

Отже, аналіз сучасного стану соціальної сфери та її фінансування дає змогу стверджувати, що для вирішення проблем у цій галузі слід сформувати цілісну політичну платформу. Головним завданням при цьому є оптимізація структури установ соціальної сфери, фінансових та юридичних джерел їх розвитку. Для виправлення ситуації, що склалася, слід ужити певних заходів: політика у галузях освіти і охорони здоров'я має формуватися відповідно до вітчизняних традицій і соціально-економічної дійсності; доцільно запровадити збільшення нормативів при плануванні видатків на утримання бюджетних установ, при використанні яких мають створюватися умови для фізичного, розумового й духовного розвитку особистості.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
3. Василик О. Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС, 2000. – 416 с.
4. Опарін В. С. Фінанси (Загальна теорія): Навч. посібник. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К.: КНЕУ, 2002. – 240 с.
5. Родионова В. М. Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики. – М.: Финансы и статистика, 1985. – 143 с.
6. Юрій С. І., Бескид Й. М. Бюджетна система України. – К.: НІОС, 2000. – 400 с.
7. Юрій С. І., Шаварина М. П., Шаманська Н. В. Соціальне страхування: Підручник. – К.: Кондор, 2004. – 464 с.