

УДК 336.146:364.446

**Т.О. Мартинова, асп.**

*Кіровоградський національний технічний університет*

## Удосконалення діючих механізмів фінансового забезпечення соціально-культурної сфери

В статті розглянуто державні та недержавні механізми фінансового забезпечення соціально-культурної сфери. Досліджено проблеми діючих механізмів фінансового забезпечення галузі. Побудовано схему бюджетного механізму фінансування соціальної сфери, розглянуто його складові. Досліджено фінансовий механізм надання послуг по медичному страхуванню. Пропонуються напрямки удосконалення діючих механізмів фінансування соціальної сфери.

**соціально-культурна сфера, суспільні потреби, соціальний сектор, бюджетний механізм, програмно-цільовий метод**

Важливе значення у формуванні людського капіталу суспільства належить соціальному сектору, який формує духовні цінності суспільства, сприяє зростанню продуктивності праці, впливає на ефективність виробництва та виступає рушійною силою економічного розвитку будь-якої держави. Посилення соціальної функції держави стає однією з ознак цивілізованості суспільства. Останніми роками спостерігається тенденція до зростання бюджетних видатків на відтворення людського капіталу та забезпечення наукових розробок у країнах з ринковою економікою. Це супроводжується загальним поліпшенням якості життя громадян: розширенням соціальних гарантій держави, поліпшенням житлових умов, підвищенням рівня освіти, вдосконаленням системи охорони здоров'я, збільшенням тривалості життя населення тощо. Проте Україна значно відстає за рівнем фінансування соціальної сфери. Коштів не вистачає не тільки на розвиток галузі, але й на її поточне утримання. За цих умов актуальною постає проблема пошуку шляхів удосконалення фінансового забезпечення соціально-культурної сфери.

На сьогодні дослідження теоретичних та практичних аспектів фінансового забезпечення суспільних потреб відображено у працях багатьох вітчизняних вчених-економістів: В. Андрущенко, М. Білик, О. Василика, А. Гальчинського, В. Гейця, А. Гриценка, А. Даниленка, Б. Кваснюка, М. Коробова, Н. Костіної, В. Кравченка, В. Лагутіна, І. Луїної, В. Міщенко, А. Мороза, С. Науменкової, В. Опаріна, С. Осадця, А. Пересади, Д. Полозенка, А. Поддєрьогіна, Г. П'ятаченка, М. Савлука, В. Суторміної, В. Федосова, О. Чернявського та інших. Проте, потреба пошуку шляхів удосконалення діючих механізмів фінансового забезпечення соціальної сфери залишається актуальною і потребує подальшого дослідження.

Метою даної статті є дослідження механізмів фінансування соціального сектору та розробка пропозицій щодо удосконалення його фінансового забезпечення.

В період переходу економіки України до ринкових відносин, коли власних коштів населення виявляється недостатньо для задоволення суспільних потреб, а приватний сектор є незацікавленим у забезпеченні населення соціально необхідними послугами, тоді вирішення соціальних проблем нації та фінансове забезпечення соціальних гарантій населення стає однією з основних функцій держави. Бюджетний механізм фінансування соціальної сфери можна представити у вигляді наступної схеми (рисунк 1).

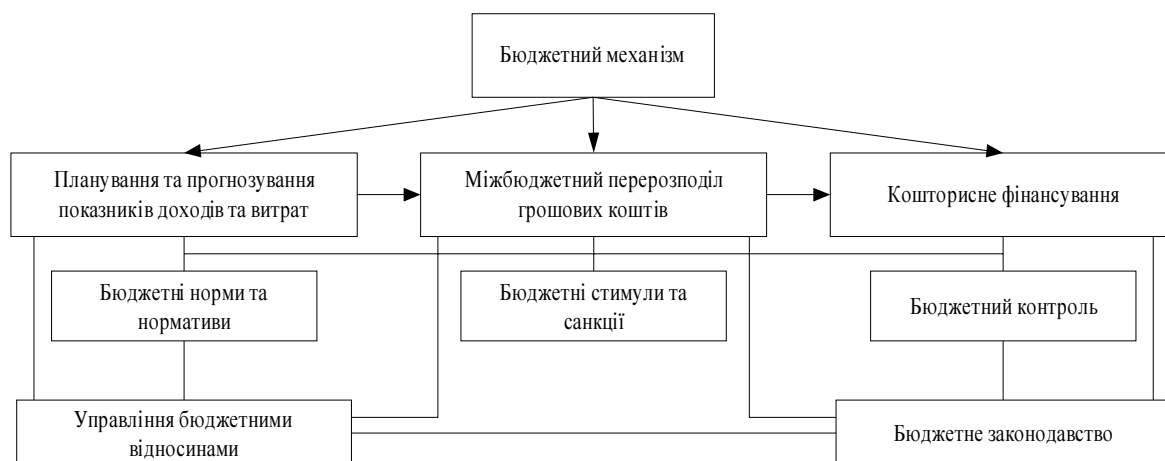


Рисунок 1 - Бюджетний механізм фінансування соціальної сфери

Однією із основних складових бюджетного механізму забезпечення соціальних потреб виступає фінансове планування та прогнозування, важливість яких полягає в тому, що держава за їх допомогою визначає свої фінансові можливості для прийняття рішень щодо економічного та соціального розвитку як всієї держави, так і окремих її регіонів.

Недосконалість чинного законодавства з питань планування на перспективу, а також відсутність Закону України «Про запровадження програмно-цільового методу бюджетування» негативно впливає на стан усієї системи стратегічних і програмних документів. Як наслідок за відсутності належної системи стратегічних і програмних документів бюджетні програми не узгоджені з пріоритетами розвитку. Більше того, процедура визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку в Україні не розвинута.

Результати ухвалення бюджету в парламенті взагалі важко передбачити: парламент не тільки змінює розподіл бюджетних ресурсів під час розгляду бюджету, але й радикально змінює запропоновану урядом бюджетну політику, «роздуваючи» видаткову частину, не пропонуючи реалістичних джерел наповнення бюджету. Для збалансування бюджету вимушено скорочують інші бюджетні програми, які також є важливими для соціально-економічного розвитку.

У цих умовах втрачається зміст впровадження програмно-цільового методу бюджетування. Як наслідок в Україні існує забагато програм, які не відповідають ні пріоритетам, ні ресурсним можливостям держави, а також програм, які визнано неефективними. Часто спостерігається відсутність наступництва в частині завершення державних програм, що ставить під сумнів ефективність витрачання бюджетних коштів у минулі роки.

Відчутні складнощі існують у плануванні місцевих бюджетів на коротко- та середньострокову перспективу. Відсутня система взаємоузгодження стратегічних пріоритетів регіонального розвитку один з одним та із загальнодержавними пріоритетами розвитку.

За цих обставин перспективним напрямом у бюджетному плануванні має стати широке застосування у бюджетній практиці програмно-цільового методу. Цей підхід передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають здійснюватись на цілі, що відповідають середньостроковій або довгостроковій стратегії розвитку держави. Кожен керівник органів влади чи бюджетної установи повинен планувати витрачання коштів з

найкращим результатом і мінімальними затратами згідно із пріоритетами державної політики чи рішеннями територіальної громади.

За такого підходу увага зосереджується не на тому, як витратити більше коштів на соціальну сферу, а на тому, як надані послуги відповідають потребам громадян. Відповідно для визначення результативності програм розробляється низка показників, за допомогою яких можна оцінити результати використання коштів.

В загальному визначенні програмно-цільовий метод – це система планування та управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, спрямована на розробку та виконання бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат [1].

Програмно-цільовий метод можна порівняти з бізнес-планом, підготовка якого є необхідним кроком для залучення інвестицій (в даному випадку коштів з бюджету). Зазвичай, інвестори перш ніж вкладати кошти намагаються зрозуміти, на що вони витратяться та якого результату буде досягнуто. Це є характерним для бізнесу, але коли йдеться про державні ресурси, то державні органи поведуться з коштами не як із власними і використовують їх неефективно. І від цього страждають, перш за все, громадяни держави, які одержують неякісні суспільні послуги або не одержують їх взагалі.

У бюджетному механізмі фінансування суспільних потреб великого значення також набувають міжбюджетні відносини. Одними з найскладніших проблем є ефективна організація відносин всередині бюджетної системи, зокрема, розподіл фінансових ресурсів між різними рівнями влади.

У сучасних умовах для бюджетної системи України характерний досить високий ступінь централізації бюджетних відносин, що засвідчує зосередження основних владних повноважень на рівні центрального уряду. Це призводить до залежності органів місцевого самоврядування від центру та послаблює зацікавленість у збільшенні дохідної частини місцевих бюджетів. Міжбюджетні трансферти розглядаються як єдиний можливий засіб реалізації повноважень при нестачі власних фінансових ресурсів. Органи місцевого самоврядування досі не мають ні чітко визначених обов'язків, ні достатньої фінансової бази і займаються переважно виконанням делегованих державою повноважень, а не питаннями місцевого значення. А фінансування місцевих бюджетів через систему міжбюджетних трансфертів не спонукає їх до зацікавленості у збільшенні власних дохідних джерел.

У зв'язку з цим доцільно переглянути політику надання трансфертів, які не повинні надаватися виключно всім регіонам, а лише тим, які знаходяться у дуже скрутному становищі. Великі обсяги трансфертів в Україні свідчать про недостатні власні доходи місцевих бюджетів. На сьогодні стає зрозумілим, що переважна більшість адміністративно-територіальних одиниць неспроможні самостійно забезпечувати навіть мінімальні соціальні потреби своїх жителів. Основним і практично єдиним джерелом забезпечення жителів таких населених пунктів соціальними послугами є кошти бюджетів вищого рівня, які надходять у вигляді трансфертів. Тобто значна залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету – суттєвий недолік міжбюджетних відносин. Тому є необхідним чітке законодавче закріплення прав місцевої влади щодо самостійного встановлення переліку та ставок місцевих податків зборів. Політика розширення власної дохідної бази на місцях обумовить загальне зниження рівня трансфертів, оскільки самодостатні регіони зможуть обходитися без централізованої підтримки, натомість отримуватимуть її лише ті, хто дійсно цього потребує.

Ще однією проблемою міжбюджетних відносин є неврегульованість відносин між центральною, регіональною та місцевою владою. На сьогодні кола обов'язків

органів влади різних рівнів чітко не визначені. Натомість державна влада постійно розширює коло делегованих повноважень, не дбаючи про зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів.

Для удосконалення міжбюджетних відносин доцільним буде також перегляд чинних нормативно-законодавчих актів та їх гармонізація.

Значним недоліком бюджетного механізму є кошторисне фінансування, що породжує по суті залишковий метод фінансування. Тобто на соціально-культурну сферу витрачається стільки фінансових ресурсів скільки їх залишилося після розподілу на розвиток економіки, державного управління, оборони тощо. А головне, що кошторисний метод фінансування не має на меті отримання ефекту від витрачання бюджетних коштів. Адже само по собі виділення коштів з бюджету ще не означає одержання ефекту. Якщо головна мета приватного сектору – прибуток, то для державного сектору, зокрема, бюджетної сфери головним є створення суспільних благ і задоволення потреб суспільства в освіті, охороні здоров'я, духовному і фізичному розвитку та в соціальному захисті. Тобто бюджетне фінансування соціальної сфери повинно здійснюватися результативно і прагнути до максимальної віддачі від використання грошових коштів.

Однією з важливих складових бюджетного механізму є бюджетні норми та нормативи. Ефективна бюджетна політика не можлива без використання нормативних методів планування бюджетних видатків. Застосування таких підходів дає змогу об'єктивно та справедливо перерозподіляти бюджетні ресурси, з урахуванням соціально-економічного розвитку територій, рівня доходів громадян, демографічної ситуації та інших факторів. Важливим аспектом у бюджетному нормуванні на сьогодні є питання дослідження стандартів та нормативів соціальної сфери.

Діючи на сьогодні соціальні стандарти далекі від сучасних економічних реалій, застосовуються без урахування економічних можливостей держави та не враховують міжнародних норм. Тому потребують подальшого глибокого дослідження та перегляду.

До сьогодні залишається не затвердженим Порядок розроблення та затвердження державних мінімальних стандартів якості соціальних послуг, тобто залишається невизначеним поняття «стандарт якості».

Також недостатньо ефективно виконуються норми чинного законодавства щодо базового державного соціального стандарту – прожиткового мінімуму. Так, на протязі багатьох років незалежності України порушується основний принцип прожиткового мінімуму. Статтею 17 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» визначено: «основні державні соціальні гарантії, які є основним джерелом існування, не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму, встановленого законом». Проте розмір мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії, більшість соціальних виплат виявляються меншими за прожитковий мінімум, що і порушує вимоги чинного законодавства. На сьогодні потребують невідкладного перегляду не тільки розміри мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії у бік збільшення, але й сам прожитковий мінімум, тому що на сьогодні вони є заниженими в декілька разів і не здатні задовольняти не тільки соціально-культурні потреби, але й першочергові потреби у продовольчих та непродовольчих товарах.

Окрім цього, величина прожиткового мінімуму не враховує низки життєво необхідних витрат: на будівництво чи купівлю житла або одержання його в оренду, освіту, оздоровлення, утримання дітей у дошкільних навчальних закладах, платні медичні послуги тощо. Включення цих витрат у прожитковий мінімум є необхідним, тому що відповідає принципам його формування, закріпленим в Законі України «Про прожитковий мінімум», а також міжнародним стандартам.

Однією з проблем бюджетної системи є податкові пільги майже з усіх податків, які, з одного боку, не стали достатньою мірою стимулюючим важелем для розвитку тих напрямків підприємництва, які цими пільгами користуються, а з іншого, створили нерівномірне податкове навантаження на суб'єктів підприємництва. Наявність величезної кількості пільг призводить до негативного економічного становища, що спричиняє податковий тиск на всі інші суб'єкти господарювання, яким пільги не надаються. При цьому, сума наданих пільг щороку зростає. Зростає також кількість суб'єктів, які отримують ці пільги. Проблема існування податкових пільг ускладнюється величезними сумами несплачених податків, а як наслідок це призведе до обмеженості дохідної бази бюджетів і неспроможності їх до необхідного і ефективного фінансування соціальних заходів.

Серед головних проблем діючої системи соціальних пільг можна виділити наступні: невідповідність державних зобов'язань з надання пільг фінансовим ресурсам на їх забезпечення, відсутність обліку пільговиків, складність пільгового законодавства, незаконне користування пільгами. За цих проблем не всі пільговики можуть реалізувати своє право на пільги. Як наслідок, виникає несправедливість у наданні пільг, і держава фактично не може гарантувати їх надання, а система пільг не забезпечує рівного доступу до пільг усім тим, хто має на них право. А відсутність обліку всіх пільговиків і пільг, що їм надаються, унеможлиблює контроль за виділенням коштів на ці цілі з Державного і місцевих бюджетів. Тому актуальною постає потреба у побудові адресної системи соціальної допомоги.

Не менш важливою складовою бюджетного механізму є бюджетний контроль. Проте сучасні негативні тенденції зростання незаконного, нецільового використання бюджетних коштів та інших бюджетних правопорушень у регіонах свідчать про недосконалість системи державного фінансового контролю та системи відповідальності за недотримання вимог і правил у бюджетній сфері. Звітні показники, що характеризують фінансово-бюджетну дисципліну, останніми роками доводять неспроможність існуючої системи фінансового контролю ефективно здійснювати функції державного контролю в цілому у державі та на регіональному і місцевому рівнях.

Нині державна влада, на жаль, не здатна реально оцінити фактичний стан справ з фінансово-бюджетної дисципліни в Україні. Посилення контрольних заходів лише призведе до значного збільшення обсягів фінансових порушень. Якщо й надалі спостерігатимуться такі темпи обсягів фінансово-бюджетних порушень, то виникне реальна загроза дестабілізації бюджетного процесу. Зокрема, це може призвести до невиконання бюджетних надходжень на загальнодержавному та місцевому рівнях, значного збільшення бюджетної заборгованості, переливання бюджетних коштів з напрямів підтримки важливих для суспільства держаних цільових програм до різного роду сумнівних проектів розвитку. За цих умов нагальною постає потреба у посиленні регіонального фінансового контролю з застосуванням, зокрема, програмно-цільового підходу, який здатний підвищити відповідальність розпорядників бюджетних коштів за результати реалізації бюджетних програм.

Щодо недержавних методів, то на сьогоднішній день в Україні вони розвинуті дуже слабо. Приватний сектор зацікавлений лише у максимізації свого прибутку і ігнорує соціальні проблеми трудового колективу. А саме останній здатний вплинути на економічне процвітання бізнесу. Комерційні структури не займаються розробкою та плануванням соціальних бюджетів, перекладаючи цей обов'язок на державу. Якщо господарські суб'єкти і планують витрати на соціальні заходи, то тільки на короткострокову перспективу (в межах року), самостійно контролюючи витрачання

фінансових ресурсів на зазначені заходи. Ситуація може змінитися лише за умови втручання держави та місцевої влади, коли останні створюють відповідні стимули для участі господарських структур у вирішенні соціальних проблем.

Серед недержавних методів пріоритетне місце, поки що, належить страховим компаніям, що займаються добровільним медичним страхуванням. Фінансовий механізм надання послуг за цим видом страхування передбачає диференціацію страхових платежів залежно від бажаного розміру страхової суми, переліку, якості медичних послуг, а також акумуляцію страхових внесків у фонді страхової компанії. При настанні страхового випадку застрахована особа має право на одержання страхового відшкодування, яке перераховується страховою компанією до медичної установи, в якій застрахована особа одержує медичні послуги. Також застрахована особа має право скористатися послугами медичного асистансу, який організовує та координує надання якісної медичної допомоги, контролює якість та оперативність надання медичних послуг, займається пошуком нових клінік, які застосовують новітні технології та методики лікування. Механізм надання послуг по медичному страхуванню можна представити наступним чином (рисунок 2).

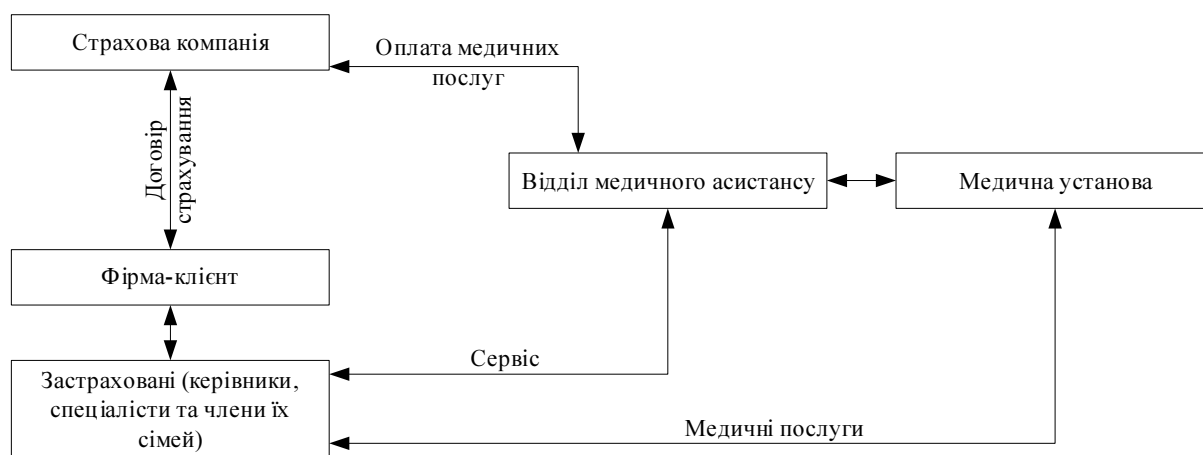


Рисунок 2 - Механізм надання послуг по медичному страхуванню

Серед пріоритетних сфер діяльності благодійних фондів на сьогодні є соціальний захист населення, охорона здоров'я, освіта, культура. Проте однією з головних перешкод на шляху розвитку благодійництва є несприйняття благодійної діяльності як цінності для держави та неусвідомлення її необхідності з боку забезпечених членів суспільства.

Також реалії сучасного розвитку суспільства свідчать про те, що за умов соціально-економічних трансформацій в Україні благодійні організації стикаються з багатьма проблемами та труднощами, серед яких можна виділити наступні: проблемне законодавство, брак у країні стандартів для здійснення добродійної діяльності, брак економічних стимулів для заохочення благодійників, обмежені матеріальні ресурси для підтримки повсякденної діяльності організацій, низький рівень поінформованості громадськості про сутність і мету благодійництва, низький рівень довіри громадськості до благодійництва, відсутність кваліфікованих співробітників у благодійних організаціях, брак потенційних благодійників, перешкоди з боку влади та громадськості при здійсненні благодійної діяльності, складна процедура реєстрації організацій [4, с.73].

Заощаджень громадян поки що виявляється недостатньо для забезпечення власного добробуту. Тому Уряд повинен проводити політику підвищення власних

доходів громадян для зростання добробуту нації. Власні нагромадження громадян повинні стати головним джерелом задоволення суспільних потреб. За цих умов можливе соціально-економічне процвітання нації.

Таким чином, на сьогодні провідна роль у фінансуванні соціальної сфери України належить державним методам. Проте бюджетний механізм фінансового забезпечення соціального сектору не є досконалим. Потребує структурних змін бюджетне планування та прогнозування, кошторисний порядок фінансування видатків на соціальні заходи та бюджетний контроль. Ключовим аспектом у вирішенні зазначених проблем має стати широке впровадження у бюджетну практику програмно-цільового методу. Невідкладного перегляду потребують міжбюджетні відносини, соціальні стандарти та нормативи, а також існуюча система надання пільг. Необхідно також з боку державної та місцевої влади створити відповідні стимули для підприємницького сектору, благодійних організацій щодо зацікавленості останніх у вирішенні соціальних проблем регіону. І не менш важливою має стати політика підвищення та захисту власних доходів громадян як головного джерела задоволення соціально-культурних потреб кожного громадянина України.

## Список літератури

1. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом : (проект “Реформа місцевих бюджетів в Україні”) [Електронний ресурс] : посібник для органів місцевого самоврядування / Режим доступу: [http://www.cld.org.ua/lib/84\\_UPRAVL\\_3](http://www.cld.org.ua/lib/84_UPRAVL_3).
2. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5.10.2000 р. №2017-III (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>.
3. Закон України «Про прожитковий мінімум» від 15.07.1999 р. №966-XIV(зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-14>.
4. Благодійні інституції України: сучасний стан та перспективи розвитку (за результатами соціологічного дослідження) / [Безпалько О.В., Галустьян Ю.М. та ін.]; за ред. А.В. Гулевської-Черниш. – К.: Книга плюс, 2008. – 120 с.

*Т. Мартынова*

### **Усовершенствование действующих механизмов финансового обеспечения социально-культурной сферы**

В статье рассмотрены государственные и негосударственные механизмы финансового обеспечения социально-культурной сферы. Исследованы проблемы действующих механизмов финансового обеспечения отрасли. Построена схема бюджетного механизма финансирования социальной сферы, рассмотрены его составляющие. Исследован финансовый механизм предоставления услуг по медицинскому страхованию. Предлагаются направления усовершенствования действующих механизмов финансирования социальной сферы.

*T. Martenova*

### **Improvements of operating mechanisms of the financial providing of socio-cultural sphere**

The state and non-state mechanisms of the financial providing of socio-cultural sphere are considered in the article. The problems of operating mechanisms of the financial providing of sector are investigational. The scheme of budgetary mechanism of financing of social sphere is built, his constituents are considered. The financial mechanism of render services in medical insurance is investigational. Directions of improvement of operating mechanisms of financing of social sphere are offered.

Одержано 12.04.10