

Горин Володимир Петрович

д. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
ЗУНУ, м. Тернопіль

Пірус Ярина Романівна

студентка гр. ФФМ-21, ФФО, ЗУНУ, м. Тернопіль

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ СОЦІАЛЬНОГО СПРЯМУВАННЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ

Забезпечення належного використання бюджетних коштів у відповідності із визначеними пріоритетами соціального розвитку є одним із важливих завдань бюджетної політики на усіх рівнях публічного управління. Марнотратство та використання застарілих схем фінансування суспільних послуг, які базовані на принципах «освоєння коштів» чи «забезпечення функціонування» навіть за умови постійного нарощування фінансування не принесе очікуваного ефекту у питанні підвищення доступності та якості суспільних благ. Зважаючи на те, що соціальні видатки місцевих бюджетів концентрують у своєму складі різні за характером напрями соціального розвитку, то завдання підвищення ефективності їхнього здійснення потребує реалізації комплексу заходів:

– повноцінного утвердження адресного підходу при наданні соціальних послуг та реалізації заходів соціального захисту населення. У контексті реалізації цього завдання важливо забезпечити вироблення методики об'єктивного оцінювання доходів населення для мінімізації «помилки включення» при наданні соціальних виплат; реформувати існуючу модель надання соціальних пільг для усунення проявів дискримінації громадян за територіальним принципом та попередження неефективного використання бюджетних коштів на фінансову підтримку окремих суспільних груп;

– переходу до багатоканального фінансування суспільних послуг за рахунок впровадження паралельно з прямим бюджетним фінансуванням закладів соціальної сфери інших методів бюджетної підтримки проєктів соціального розвитку. У цьому контексті важливо забезпечити посилення кореспонденції між динамікою видатків бюджету на надання суспільних послуг та кількісно-якісними параметрами їх надання, а також результатами, які характеризуються показниками суспільного добробуту.

Забезпечення адресності соціальних трансфертів залишається актуальним завданням соціальної політики впродовж багатьох років. Надмірні масштаби «помилки» включення, коли заходи соціального захисту поширюються на заможні верстви населення спричиняють марне витрачання з бюджету значних обсягів ресурсів та посилюють у суспільстві відчуття несправедливого ставлення з боку держави.

У зарубіжній практиці представлені кілька методів перевірки нужденності при призначенні соціальних трансфертів: пряме оцінювання, метод виставлення балів, таргетування за приналежністю до певної категорії

населення та ін. При наданні соціальних трансфертів з малозабезпеченості дієвим інструментом для обмеження кола реципієнтів є вимога участі у громадських роботах. Очевидно, що на такі роботи погодяться тільки ті громадяни, які дійсно відчують нужденність, що автоматично вилучить з числа реципієнтів більш заможних. Проте, в Україні при призначенні соціальних трансфертів за державними і місцевими соціальними програмами переважно застосовується категоріальний підхід (таргетування за приналежністю до певної суспільних групи – пенсіонерів, людей з інвалідністю, дітей-сиріт, студентів та ін.). Пряме оцінювання отримує обмежене застосування при призначенні соціальних виплат малозабезпеченим, а також при виконанні місцевих програм надання соціальної допомоги за особистим зверненням громадян.

При виборі методу адресування соціальних трансфертів з місцевих бюджетів необхідно керуватись двома принципами: по-перше, розміром соціальної виплати; по-друге, обсягом самої цільової програми, яка передбачає певну форму соціальної підтримки. Зазвичай у науковій спільноті вважають, що метод прямого оцінювання раціонально застосовувати у випадку, якщо програма передбачає значні розміри соціальної виплати [4, с. 4-6], оскільки його використання пов'язане із значними транзакційними (адміністративними) витратами. На наш погляд, такий аргумент недостатній, оскільки зважаючи на обмеженість кола реципієнтів виплат за місцевими соціальними програмами та існування при органах соціального захисту населення відповідної служби соціального інспектування проведення перевірки безпосереднього рівня життя заявника на отримання соціальної допомоги не спричинятиме значного зростання адміністративних витрат, але дасть змогу «відсіяти» тих, хто насправді не потребує підтримки. Таким чином, на рівні територіальних громад саме метод прямого оцінювання має отримати найбільше застосування при вирішенні питання щодо адресування соціальних виплат.

Окремою проблемою низького рівня адресації соціального захисту населення за рахунок бюджетних коштів є надання соціальних трансфертів у не грошовій формі (право на безкоштовне отримання послуг, проїзд у транспорті та ін.). Зазвичай, такі трансферти надаються за категоріальним принципом та не враховують рівень заможності одержувача. Негативною рисою надання не грошових трансфертів є те, що вони можуть спричинити відчуття приниження при їхньому отриманні. Показовим у цьому випадку є непоодинокі випадки конфліктів при користуванні пільгами на проїзд ветеранів новітньої війни на Сході України. Більш того, вважаємо принизливою саму форму підтримки цих людей через надання права на безкоштовний проїзд у громадському транспорті, яке вони нерідко «випрошують» у перевізників. Відмова від її використання для багатьох ветеранів виявом моральної гордості.

Вирішити питання конфліктності натуральних трансфертів, які надаються за місцевими соціальними програмами може їх переведення у грошову форму із проведенням перевірки нужденності реципієнта. Звісно, така перевірка не

має стосуватись окремих програм соціальної підтримки, коли надання трансферту є проявом подяки за певні заслуги (учасники бойових дій на Сході України). Щодо інших соціальних виплат, до пряме оцінювання нужденності має передбачати як заочну перевірку (з допомогою документів, які підтверджують рівень доходу, майновий статус реципієнта), а також очне оцінювання (з відвідуванням особи, яка претендує на допомогу). Останнє доцільно здійснювати у виняткових випадках, коли є підстави очікувати, що рівень життя заявника не відповідає декларованому. Для визначення кола таких реципієнтів необхідно тісно координувати роботу соціальної інспекції органу соціального забезпечення населення з старостами старостинських округів територіальної громади.

Окремо необхідно вказати на економічний ефект від впровадження грошових соціальних трансфертів, оскільки крім підтримки місцевої економіки, вони також забезпечать зменшення масштабів зловживань з боку надавачів субсидованих послуг. На теперішній час вартість цих послуг відповідно до обсягів споживання та визначених тарифів відшкодовується з місцевих бюджетів. При цьому не існує дієвих механізмів відстеження реальних показників споживання субсидованих благ, що дає можливість їх надавачам безперешкодно завищувати показники надання та отримувати безпідставно кошти з бюджету.

Іншим вектором удосконалення практики використання бюджетних коштів на соціальний захист населення є демонополізація надання соціальних послуг. Як зазначають Б. Малиняк та М. Онуфрик, «соціальні послуги можуть забезпечити індивідуальний та адресний підхід до людини, а виплати та пільги надаються не згідно потреби, а відповідно до певного статусу» [3, с. 89]. При цьому, вітчизняна практика передбачає, що основну частину соціальних послуг надають комунальні заклади соціального обслуговування, зокрема відповідні територіальні центри чи центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Проте, у зв'язку із реформою децентралізації ця модель соціального обслуговування зазнає руйнації, а громади мають вирішувати питання щодо пошуку інноваційного механізму надання соціальних послуг. Одним із варіантів вирішення цього питання є залучення до процесу неурядових організацій та приватних структур. На думку багатьох вчених, такий варіант організації надання соціальних послуг має вагомі переваги, оскільки недержавні структури мають можливість «залучати додаткові ресурси, є більш гнучкими у питанні підготовки фахівців та оплати праці, рішучими щодо запровадження соціальних інновацій та залучення волонтерів» [3, с. 90].

Залучення приватних структур до надання соціальних послуг передбачає застосування процедури соціального замовлення. Воно передбачає передачу функціональних повноважень органу влади щодо окремих видів соціального обслуговування до приватних структур. Незважаючи на переваги, залучення недержавних структур до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів утруднене низкою чинників: нечітким правовим визначенням змісту соціальної послуги; складністю процедури включення до реєстру надавачів соціальних послуг; надмірністю вимог до оцінки якості надання соціальних

послуг. Відповідно до нормативно-правових актів, які врегульовують питання обчислення тарифів соціальних послуг, діючий порядок такого калькулювання містить системні недоліки: допускає завищення витрат надавачів соціальної послуги; не передбачає можливості рентабельного надання соціальної послуги; практично унеможлиблює доступ до ринку соціальних послуг суб'єктів господарювання, які перебувають на спрощеній системі оподаткування; передбачає дискримінацію суб'єктів господарювання різних форм власності щодо планування бюджетних видатків на соціальні послуги. Попри простоту витратного методу калькулювання вартості соціальної послуги, він містить значні недоліки, які можуть стати причиною необ'єктивності розрахунку витрат на її надання.

Зважаючи на вагомий потенціал підвищення ефективності використання бюджетних коштів на надання соціальних послуг, який дає запровадження моделі їхнього замовлення на конкурсних умовах, реалізацію цього завдання можна визначити одним із головних пріоритетів соціальної політики на місцевому рівні. Слід погодитись з Б. Малиняком, що принципове значення у цьому контексті має оптимізація процедури визначення тарифу на соціальні послуги, а саме введення «фіксованого тарифу на кожен соціальну послугу з можливістю застосування певних коефіцієнтів, визначених на засадах колективного узгодження органами влади та надавачами соціальних послуг» [3, с. 97].

Окрему увагу необхідно приділити також питанню вироблення методики оцінювання якості надання соціальних послуг через формування відповідної вибірки результативних індикаторів, які вимірюють кількісні та якісні показники. На думку Ю. Горемікіної, недержавні структури можуть бути учасниками процесу постачання соціальних послуг не тільки як їх надавачі, але як контролери якості та ефективності їх надання [1]. Це дасть можливість створити умови для забезпечення об'єктивного контролю якості соціальних послуг, а отже й ефективності використання коштів місцевих бюджетів, на усіх етапах їхнього надання.

Поряд з підвищенням ефективності видатків на соціальний захист і надання соціальних послуг населенню, важливим напрямом вдосконалення бюджетної політики соціального спрямування в Україні є вдосконалення моделі бюджетного фінансування соціальної сфери, яке може передбачати два вектори активності: по-перше, широке впровадження програмно-цільового підходу у функціонування комунальних закладів соціальної сфери; по-друге, демократизація процесу надання послуг, які забезпечує соціальна сфера за рахунок допущення до нього недержавних структур.

На думку К. Лантух, запровадження ринкових відносин у соціальній сфері потребує інституційних змін у соціальній сфері, розвитку недержавного сегменту соціальної сфери. Цей процес може протікати еволюційно та революційно. У першому випадку, приватні структури допускаються до надання суспільних послуг паралельно із комунальними закладами соціальної сфери, які продовжують також функціонувати у звичному режимі. Звуження комунального сектору відбувається еволюційно за рахунок поступової

приватизації закладів соціальної сфери. При другому варіанті, перехід до ринкових умов забезпечує масована приватизація соціальної сфери, яка трансформує комунальних сегмент у приватний [2, с. 91]. На наш погляд, другий варіант запровадження риків відносин у соціальній сфері виглядає значною мірою утопічно, оскільки його впровадження на практиці може спричинити катастрофічні економічні та соціальні наслідки. Проте, відсутність змін у питанні демократизації процесу надання послуг соціальної сфери породжує недоліки, які не тільки знижують якість цих послуг, але й ефективність видатків місцевих бюджетів на їхнє надання. До таких проблемних моментів належать: зацікавленість комунальних закладів соціальної сфери у наданні платних послуг, які заміщають безкоштовні; відсутність стимулів до підвищення якості надання послуг; нераціональність витрат на надання послуг соціальної сфери, зумовлена невідповідністю мережі та штатів комунальних закладів соціальної сфери потребам населення і демографічним тенденціям; неврегульованість питання розпорядження доходами від господарської діяльності, що створює підґрунтя для неправомірного та неефективного використання власних доходів бюджетних установ, придбання за них активів, які не мають стосунку до профілю діяльності організації, а також прямих фінансових зловживань [2, с. 91].

Вирішення окреслених проблем потребує, серед іншого, оптимізації мережі комунальних закладів соціальної сфери за рахунок закриття установ з низькими виробничими показниками та вивільнення бюджетних коштів на їхні потреби процесу надання суспільних послуг. Однак, процес такої оптимізації має проходити виважено для уникнення негативного впливу на доступність суспільних послуг. Очевидно, що процеси оптимізації не актуальні для крупних міських обласних центрів, які відчувають гострий дефіцит місць у закладах дошкільної та середньої освіти. Натомість, закриття закладів соціальної сфери у сільській місцевості має враховувати інтереси населення щодо доступу до суспільних послуг та «розумні» умови економії. Навіть із забезпеченням належного транспортного сполучення між населеними пунктами громади це не може слугувати безумовною підставою для закриття малокомплектних закладів освіти, адже необхідно враховувати також тривалість поїздки до місць навчання та психологічно-вікові особливості дітей. Питання економії бюджетних коштів не має превалювати над задоволенням потреб та інтересів людини – споживача суспільних послуг.

Подібний принцип необхідно застосовувати і при оптимізації закладів культури та вдосконаленні механізму їхнього фінансування. Поширені у західній практиці непрямі методи фінансування культурних проектів можуть отримати впровадження в Україні лише на загальнодержавному рівні чи рівні крупних міських територіальних громад. У малонаселених сільських громадах непряме фінансування культурних заходів може спричинити повне закриття мережі клубів та бібліотек, що взагалі позбавить сільське населення до культурних послуг. Тому при збереженні прямого бюджетного фінансування, на цьому рівні соціальної сфери необхідне впровадження програмно-цільового підходу у такій варіації, коли заклади мають чітко планувати напрями

використання отриманого фінансування з урахуванням задоволення потреб усіх вікових та соціальних груп населення; активізувати діяльність щодо використання інструментів фандрайзингу для залучення зовнішнього фінансування (як критерій оцінювання ефективності роботи адміністрації закладу соціальної сфери); для оцінювання ефективності діяльності персоналу закладу соціальної сфери використовується інтегрована система ключових показників ефективності (КПІ), від чого залежатимуть розміри оплати праці (преміальна частина). Таким чином, при збереженні основних параметрів моделі прямого бюджетного фінансування закладів соціальної сфери буде створено передумови для імплементації у їхню діяльність ринкових елементів.

У контексті демократизації процесів управління публічними фінансами одним із векторів підвищення ефективності управління бюджетними видатками на реалізацію соціальних заходів є залучення до цього процесу громадськості. У зарубіжній практиці звичним явищем є створення громадських наглядових рад при закладах освіти чи охорони здоров'я, культурної сфери. Створені з представників органу місцевого самоврядування, бізнес-структур, громадськості, вони мають достатні повноваження щодо контролю за виробленням напрямів використання бюджетних коштів та ефективністю надання відповідних послуг. В Україні така практика має доволі вузьке поширення у сфері вищої освіти, а наглядові ради мають здебільшого «декоративний» статусний характер. Запровадження такої форми громадського контролю на усіх рівнях надання послуг соціальної сфери та наповнення її реальним змістом створить вагомі передумови для підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів на надання суспільних послуг та підвищення їх якісних параметрів.

Список використаних джерел:

1. Горемикіна Ю. В. Моніторинг і оцінювання якості та ефективності соціальних послуг. *Демографія та соціальна економіка*. 2016. № 3. С. 122-132.
2. Лантух К. О. Пріоритети бюджетного фінансування соціальних послуг в Україні. *Innovative Educational Technologies: European Experience and its Application in Training in Economics and Management*. Internship. Riga: Baltic Research Institute of Transformation Economic Area Problems, 2020. P. 88-91.
3. Малиняк Б., Онуфрик М. Придбання соціальних послуг органами місцевого самоврядування у приватних суб'єктів: проблеми адміністрування та фінансування. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2020. Вип. 3. С. 86-101.
4. Сініцина І. Забезпечення адресності соціальної допомоги за допомогою бального методу з'ясування ступеню нужденності заявників: огляд літератури. К.: CASE-Україна: Центр соціально-економічних досліджень, 2011. 46 с.