

Зоряна Лободіна

д.е.н., професор, професор кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

Оксана Коваль

к.пед.н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
директор навчально-наукового центру комунікацій,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

Олена Ткачук

студентка гр. ДСПУАзм-22,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

НОВІТНІ ЗАРУБІЖНІ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ІНСТРУМЕНТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ

Стратегічним орієнтиром трансформації соціальної політики у розвинених країнах є не стільки збереження досягнутих параметрів соціальних витрат, як підвищення ефективності та адресності бюджетних програм надання соціальних гарантій, впровадження прогресивних бюджетних інструментів, які посилюють кореспонденцію між виділеними бюджетними ресурсами та результатами. Ця трансформація супроводжується адаптацією методів бюджетного планування соціальних витрат, розвитком методик оцінювання результативності соціальних виплат, експериментами з новими формами соціальних трансфертів, зокрема умовними грошовими трансфертами, базовим безумовним доходом, імпаکت-інвестуванням тощо. Застосування новітніх бюджетних інструментів зумовлене кількома взаємопов'язаними чинниками: необхідністю підвищити ефективність використання обмежених публічних ресурсів, зростанням вимог суспільства до прозорості й підзвітності, технологічною здатністю країн збирати і аналізувати великі масиви даних, а також прагненням поєднати державні соціальні гарантії з мобілізацією приватного та філантропічного капіталу для соціальних інновацій. Доказова база ефективності інноваційних практик створює підґрунтя для адаптації новітніх підходів до бюджетного забезпечення соціальних гарантій до специфіки національних моделей соціальної політики [11].

Попри те, що модель бюджетного забезпечення соціальних гарантій у кожній країні має свої унікальні риси, обумовлені історичними, економічними, соціальними та іншими особливостями, все ж можна виокремити спільні для багатьох країн тенденції, які визначають глобальну траєкторію розвитку участі держави у гарантуванні соціальних прав через бюджетний механізм:

– посилення об'єктивності та реальності програм соціальних гарантій за рахунок продовження політики інтеграції результативно-орієнтованих підходів у бюджетну практику. Відповідно до звіту OECD Budget Practices and Procedures Survey, для більшості розвинених країн характерний високий рівень інтеграції елементів результативно-орієнтованого підходу в бюджетні системи, що зокрема передбачає фінансування програм соціальних гарантій на основі досягнення конкретних соціальних результатів, вимірюваних через систему індикаторів [7].

Зокрема, у Великобританії відповідно до загальної бюджетної практики будь-яка соціальна програма супроводжується паспортом результатів Outcome Delivery Plan, який визначає очікуваний вплив відповідних видатків бюджету на соціальні показники, такі як рівень бідності, доступ до житла, зайнятість тощо [3]. Крім цього, британська бюджетна практика передбачає регулярне оцінювання результатів виконання бюджетних соціальних програм за допомогою цифрових платформ моніторингу. Це забезпечує високий рівень прозорості розподілу бюджетних ресурсів на реалізацію соціальної політики, а також дає можливість для громадськості щодо контролю за ним. За оцінками UK National Audit Office, запровадження транспарентних підходів до розподілу і використання ресурсів бюджету на фінансування соціальних програм дало можливість оптимізувати адміністративні витрати на їхнє виконання при суттєвому зростанні охоплення соціальними виплатами незахищених верств населення [2]. Подібні можливості передбачає цифрова платформа Performance.gov у США [8], яка дозволяє будь-кому відстежувати показники ефективності федеральних агентств, що посилює контроль громадськості за публічним управлінням, забезпечує прозорість та підзвітність державних інституцій;

– пошуки оптимального співвідношення відповідальності центрального і місцевого рівня у бюджетному фінансуванні соціальних гарантій, посилення продуктивного характеру соціальних видатків, вироблення механізмів залучення зовнішніх ресурсів для цих потреб [13]. Зокрема, як свідчить досвід країн ЄС, ефективність програм забезпечення соціальних гарантій залежить від інтеграції бюджетного планування з політикою зайнятості, охорони здоров'я та освіти. Відповідно до Європейського пакту соціальних прав, у країнах ЄС утвердився принцип «соціальних інвестицій», за яким держава фінансує заходи не лише для компенсації соціальних ризиків, а й для їхнього попередження [4]. У Фінляндії, Нідерландах, Данії та інших країнах вагоме місце у бюджетах розвитку громад відіграє фінансування програм підвищення кваліфікації працівників, підтримки догляду за дітьми та людей з інвалідністю, що дозволяє одночасно зміцнювати соціальні гарантії та підвищувати економічну активність населення. У Швеції при високих показниках соціальних видатків бюджету, понад половину їхнього обсягу, за даними Міністерства фінансів Швеції, мають інвестиційний характер [5], тобто спрямовані на підвищення продуктивності праці та якості людського капіталу. Це дає можливість забезпечувати високий рівень соціального захисту населення та одночасно зберігати конкурентоспроможність економіки.

Окрему увагу в рамках реалізації цього пріоритету реформування моделі бюджетного забезпечення соціальних гарантій приділяють пошуку механізмів залучення недержавних ресурсів для реалізації соціальних завдань. Зокрема, у США система забезпечення соціальних гарантій поєднує безпосереднє бюджетне фінансування, податкові стимули та схеми партнерства з приватним сектором. Серед інноваційних інструментів бюджетної політики забезпечення соціальних гарантій виділяється програма Social Impact Bonds (SIBs), або соціальних імпаکت-облігацій, яка передбачає фінансування соціальних проєктів шляхом залучення приватних інвестицій із подальшим відшкодуванням державою при досягненні

певних вимірюваних соціальних результатів (наприклад, зниження безробіття чи повторної злочинності тощо) [6]. Така модель фінансування соціальних проєктів стимулює відповідальне ставлення виконавців соціальних програм і зменшення масштабів нецільового використання бюджетних ресурсів. У США за рахунок SIBs здійснюють фінансування програм ресоціалізації колишніх ув'язнених, профілактики бездомності та підготовки молоді до пошуку роботи. Ефективність SIBs як інструменту залучення зовнішніх ресурсів для фінансування соціальних потреб полягає у поєднанні бюджетних ресурсів з інвестиційною логікою, що дозволяє державі платити лише за реально досягнутий результат, а не за процес виконання програми. Успішний досвід США та Великобританії у впровадженні соціальних імпакт-облігацій сприяв поширенню цього інструменту в практиці бюджетного забезпечення соціальної політики у країнах ЄС, Канаді, Австралії;

– впровадження інноваційних видів соціальних трансфертів, модифікація традиційних соціальних виплат (адресні допомоги, соціальні кредити). Зокрема, з погляду перспектив впровадження в Україні викликає інтерес досвід інших країн щодо впровадження обумовлених грошових трансфертів (conditional cash transfers – CCT), які поєднують прямі грошові виплати з обов'язковими вимогами щодо поведінки бенефіціарів. Як свідчать спеціальні дослідження, програми таких виплат можуть ефективно знижувати короткострокову бідність, підвищувати доступ до послуг освіти й поліпшувати індикатори здоров'я у цільових групах. Разом з тим, умовами ефективності цих програм є розроблення надійної системи перевірки бенефіціарів, а також моніторингу дотримання умов надання виплат.

Іншим напрямом модернізації соціальних трансфертів є експерименти з впровадження безумовного базового доходу UBI, гарантованого мінімального доходу та інших пілотних проєктів із соціального забезпечення. Експерименти з впровадження безумовного базового доходу UBI проводились у Фінляндії у 2017-2018 рр., у кількох містах США, а в Швейцарії національний референдум з цього питання не отримав підтримки. Результати цих експериментів засвідчили, що ці виплати не мали значного ефекту для підвищення зайнятості, але сприяли покращенню суб'єктивного добробуту реципієнтів, спростили адміністративні процедури призначення допомоги [12]. Через суперечливість результатів та високі потенційні витрати на надання цих трансфертів, експерименти з впровадження UBI поки мають обмежений характер і не трансформувались у звичну практику соціального забезпечення [9; 1];

– цифровізація соціальних фінансів, яка радикально змінює підходи до адміністрування, моніторингу й контролю за видатками бюджету на соціальні гарантії. Інтеграція цифрових технологій охоплює створення єдиних баз даних реципієнтів соціальних трансфертів, автоматизацію процесів перевірки права на допомогу, інтеграцію електронних платформ у системи публічних фінансів. Досвід Естонії, Сінгапуру, Південної Кореї та Нідерландів доводить, що цифрові рішення зменшують корупційні ризики, скорочують адміністративні витрати та підвищують рівень охоплення соціальними послугами. За дослідженнями United Nations E-Government Survey [10], введення комплексних цифрових платформ

соціального управління забезпечило в окремих країнах зростання ефективності соціальних трансфертів у середньому на 10-15% завдяки зменшенню випадків дублювання виплат і більш точному таргетуванню соціальної допомоги.

Але ефективність впровадження цифрових сервісів у процес бюджетного забезпечення соціальних гарантій вимагає виконання низки передумов. Зокрема, на думку фахівців Світового банку, діджиталізація соціальних виплат потребує надійних механізмів верифікації даних, доступу громадян до цифрових сервісів та інституційної спроможності системи соціальних трансфертів для адекватного управління цифровими платформами у сфері соціального захисту. Важливими є постійний моніторинг та оновлення інформаційних реєстрів, вироблення схем оцінки ефективності функціонування цифрових платформ, чіткі правила захисту персональних даних. Хоча цифровізація бюджетного забезпечення соціальних гарантій підвищує рівень адресності за рахунок зменшення помилки включення, дає можливість прискорити обробку заяв на призначення соціальних виплат, зменшити адміністративні витрати й підвищити прозорість бюджетних програм, вона актуалізує проблему цифрової нерівності, алгоритмічної дискримінації та інших.

Порівняльний аналіз практик розвинених країн дає змогу виділити кілька загальних рис, які визначають ефективність бюджетного механізму забезпечення соціальних гарантій. По-перше, успішні моделі соціальних гарантій базуються на принципах прозорості та підзвітності, коли громадськість має доступ до даних про соціальні витрати бюджету, а звітність органів влади формується у зручних для сприйняття форматах. По-друге, для практики розвинених країн характерна гнучкість фінансування, коли бюджетні ресурси можуть перерозподілятися між соціальними програмами залежно від змін соціально-економічної ситуації. По-третє, ефективні системи фінансування соціальних гарантій орієнтовані на інтеграцію соціальної політики та цілей економічного розвитку, визнаючи, що інвестиції у людський капітал є передумовою, а не результатом економічного зростання.

Водночас упровадження новітніх бюджетних інструментів породжує нові ризики, пов'язані із зростанням складності адміністрування соціальних виплат, потребою у висококваліфікованих кадрах, залежністю від технологій, а також проблемою вимірювання соціальної ефективності. У країнах із високим рівнем децентралізації зберігається ризик нерівності між регіонами у доступі до фінансування соціальних гарантій. Саме тому сучасні міжнародні рекомендації акцентують на необхідності балансування між централізованими стандартами соціальних гарантій і гнучкістю місцевої політики.

Враховуючи актуальні виклики, пов'язані з наслідками масштабної війни, в Україні доцільно запозичити окремі елементи інноваційних підходів до надання соціальних трансфертів, апробованих у розвинених країнах. Насамперед варто звернути увагу на механізми умовних грошових трансфертів (ССТ), які могли б стати гнучким інструментом адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам, ветеранам чи сім'ям з дітьми. Умовність таких виплат, як участь у програмах перекваліфікації, навчання чи медичної реабілітації, створює

додану соціальну цінність та сприяє поступовому зменшенню залежності від державної підтримки. Подібний підхід може підвищити результативність витрат бюджету на соціальні гарантії, орієнтуючи їх на конкретний результат, такий як зниження рівня бідності серед вразливих груп населення, зростання зайнятості або поліпшення доступу до освітніх і медичних послуг.

Поряд із цим, перспективним напрямом модернізації системи соціальних виплат може бути пілотування програм гарантованого мінімального доходу або локальних моделей безумовного базового доходу (UBI) для окремих категорій громадян, зокрема ветеранів війни, родин загиблих військовослужбовців чи осіб, які втратили роботу внаслідок бойових дій. Такі програми, навіть у обмеженому форматі застосування, можуть забезпечити базову економічну стабільність цих людей, а також спростити систему адміністрування соціальних трансфертів, яка нині перевантажена великою кількістю програм і критеріїв. Водночас масштабне впровадження UBI в Україні нині недоцільне через значні бюджетні обмеження, тому його варто розглядати лише як інструмент експериментальної політики, орієнтований на довгострокову адаптацію економіки до поствоєнних умов.

Ключовою передумовою успішності нових видів трансфертів є системна цифровізація соціальної сфери. Створення єдиного національного реєстру отримувачів соціальної підтримки, інтегрованого з базами податкових даних і даних служби зайнятості, дозволило б запровадити принцип «єдиного вікна» для звернень, автоматизувати перевірку права на соціальну допомогу і скоротити адміністративні витрати. В умовах війни, коли значна частина населення змінила місце проживання, така система забезпечила б оперативність, мобільність і прозорість соціальної політики.

Список використаних джерел:

1. A guaranteed income changes lives. URL: <https://www.stocktondemonstration.org/>
2. Annual Report and Accounts 2023-24. The National Audit Office. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2024/07/nao-annual-report-and-accounts-2023-24.pdf>
3. Department of Health and Social Care Outcome Delivery Plan. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/department-of-health-and-social-care-outcome-delivery-plan>
4. European Pillar of Social Rights. URL: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/european-pillar-social-rights-building-fairer-and-more-inclusive-european-union_en
5. Expenditure on social protection decreased in relation to GDP. URL: <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/national-accounts/national-accounts/social-protection-expenditure-and-receipts-in-sweden-and-europe-esspros/pong/statistical-news/social-security-in-sweden-19932022/>
6. Impact bonds. URL: <https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics/social-impact-bonds/>

7. OECD Good Practices for Performance Budgeting, OECD Publishing, Paris, 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>
8. Performance.gov. URL: <https://www.performance.gov/about/>
9. The basic income experiment 2017–2018 in Finland. Preliminary results. URL: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161361/Report_TheBasicIncomeExperiment20172018inFinland.pdf?sequence=1&isAllowed=y
10. UN E-Government Survey 2024. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024>
11. Горин В. П. Соціальні гарантії в системі соціальної безпеки: теоретико-методологічний аспект. *Світ фінансів*. 2013. Випуск 2. С. 69-80.
12. Горин В. П., Булавинець В. М. Теоретичні засади бюджетних трансфертів як інструмента фінансового регулювання суспільного добробуту. *Економіка. Фінанси. Право*. 2020. № 5/1. С. 11-17.
13. Фінанси зарубіжних країн: навчальний посібник / Т. О. Кізіма та ін.; за ред. О. П. Кириленко. Тернопіль: Економічна думка, 2013. 287 с.