

УДК 351.84:336.143

Пріхно І.М.

кандидат економічних наук, доцент,  
Черкаський державний технологічний університет

## МЕХАНІЗМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ

В статті проаналізовано сучасний стан фінансового забезпечення соціальної сфери в Україні. Автором окреслено особливості реалізації соціальних заходів та процесів, а на їх підставі виокремлено проблемні аспекти їх бюджетного та позабюджетного фінансування. В результаті дослідження сформульовано напрямки оптимізації системи та джерел фінансування соціальної сфери.

**Ключові слова:** бюджет, видатки, ефективність, соціальні заходи, фінансування.

### Пріхно И.М. МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В УКРАИНЕ

В статье проанализированы современное состояние финансового обеспечения социальной сферы в Украине. Автором обозначены особенности реализации социальных мероприятий и процессов, а на их основании выделены проблемные аспекты их бюджетного и внебюджетного финансирования. В результате исследования сформулированы направления оптимизации системы и источников финансирования социальной сферы.

**Ключевые слова:** бюджет, расходы, эффективность, социальные мероприятия, финансирование.

### Prihno I.M. MECHANISMS OF FINANCIAL SUPPORT SOCIAL AREAS IN UKRAINE

The article analyzes the financial support of the social sphere in Ukraine. The author outlines the peculiarities of social activities and processes, and on their basis singled problematic aspects of budgetary and extra-budgetary funding. The study areas are formulated to optimize the system and funding social sphere.

**Keywords:** budget, expenditures, efficiency, social events, financing.

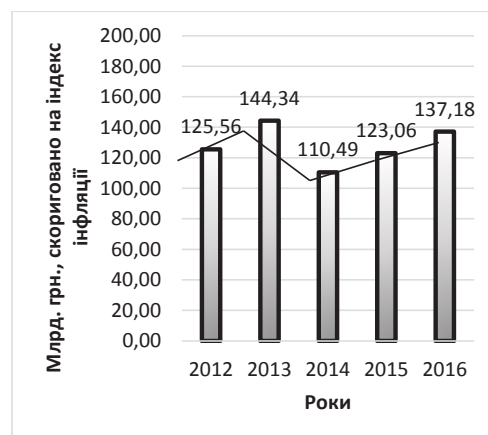
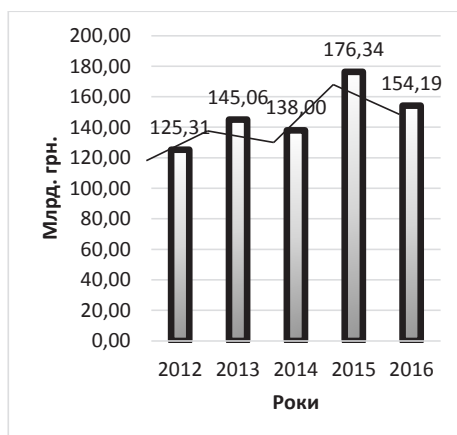
**Постановка завдання.** Обсяги фінансування соціальної сфери визначаються поєднанням елементів соціальної та бюджетної політики держави. На сьогодні, таке фінансування здійснюється за рахунок поєднання коштів державного і місцевих бюджетів, а також державних цільових фондів. Співвідношення часток фінансування та планові його обсяги щорічно встановлюються Законом України «Про державний бюджет» згідно норм Бюджетного кодексу України [1]. Загальна сума коштів на фінансування соціальної сфери та їх частка у структурі видатків бюджету щороку зростає, що зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню сутності ефективності функціонування соціальної сфери приділяли значну увагу такі науковці як Безпалько О.В., Скулиш Ю.І., Холостова Є.І. та інші. Теоретичні та практичні аспекти особливостей фінансування соціальної сфери розкриваються і в працях зарубіжних вчених, серед яких – У. Беверидж, І. Бен-

там, Дж. Б'юкенен, А. Вагнер, Л. Ерхард, А. Мюллер-Армак, А. Пігу, Д. Роулс, М. Фрідман. Не применшуючи здобутки інших науковців, серед вітчизняних праць у сфері дослідження порядку фінансування соціальної сфери варто виокремити здобутки Гордієнко Л.А., Овчарової Н.В., Радіонова Ю.Д., Щербини І.Ф., Яблочнікова С.Л.. Вклад вітчизняних вчених у вирішення проблем фінансування соціальної сфери є вагомим, але при цьому, слід звернути увагу на об'єктивну необхідність проведення оцінки ефективності такого фінансування з метою пошуку напрямків його доцільної оптимізації.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в аналізі недоліків існуючих механізмів фінансування соціальної сфери та формулюванні напрямків їх подолання.

**Виклад основного матеріалу.** Сукупний обсяг фінансування соціальної сфери в Україні виражений в національній валюті щороку зростає. Проте, рівень життя населення, що потребує соціального захисту



**Рис. 1.** Обсяг видатків бюджету на фінансування соціального захисту та соціального забезпечення у фактичних та скоригованих на індекс інфляції обсягах протягом 2012-2016 рр.

Джерело: складено автором на підставі [3, 29]. Дані за 2016 рік відображені за плановими показниками згідно Закону України «Про державний бюджет на 2016 рік»

залишається поза межею бідності, а стан об'єктів соціальної сфери не відповідає сучасним потребам та стандартам. Тому, варто провести порівняння не лише сукупного обсягу видатків на фінансування соціальної сфери за рахунок коштів державного бюджету, а і їх частку у ВВП. Крім того, доцільним стане і порівняння обсягів фінансування із врахуванням індексів споживчих цін або, що більш доречно, інфляції в країні. Таке порівняння дасть змогу визначити реальну вартість видатків на соціальну сферу в Україні (рис. 1).

Із представленого рисунку видно, що із врахуванням інфляції рівень видатків на фінансування соціальної сфери у 2014-2016 рр. є нижчим ніж у 2013 році. А от у 2016 році порівняно з 2015 роком, незважаючи на фактичне зниження видатків, їх реальна купівельна спроможність зростає.

Виходячи із окресленого спектру бюджетного фінансування соціальної сфери, можна зробити висновок про складність їх структури та багатогранність галузей життя суспільства, що ними охоплена. Система фінансування соціальної сфери являє собою сукупність складних підсистем (охорона здоров'я, освіта, культура, пенсійний захист тощо), що мають самостійний менеджмент та вектори розвитку. При цьому, кожна галузь фінансується не лише з державного бюджету, а і з місцевого та за рахунок власних коштів.

Видатки на фінансування соціальної сфери слугують для реалізації прав та можливостей, що гарантовані громадянам України Конституцією, а також на підвищення якості та доступності соціальних послуг. Відповідно, підвищення ефективності фінансування соціальної сфери є неможливим завдяки їх прямому скороченню екстенсивним шляхом. Механізми оптимізації видатків соціальної сфери повинні бути направлені на пошук нових джерел їх покриття та покращення рівня життя населення. Саме такі заходи і лише в довгостроковій перспективі можуть дати змогу досягти зниження сукупної суми фінансування соціальної сфери природним шляхом – за рахунок скорочення частки соціально-незахищеного населення у його структурі.

Бюджетні видатки, направлені на фінансування соціальної сфери, досить різнопланові, оскільки вони виконують різну роль у відтворювальному процесі (поточні, капітальні), мають різне джерело фінансування (державний та місцевий бюджети) та строк реалізації (поточні, середньострокові та довгострокові), а також мають різне функціональне, відомче та цільове призначення [6].

Наступною особливістю соціальної сфери, що зумовлює складність механізму її фінансування, є інституційне її забезпечення. Надання соціальних послуг та адміністрування соціального захисту здійснюється бюджетними установами або закладами комунальної форми власності. Така організаційна структура зумовлює, по-перше, суттєвий рівень витрат на утримання соціальних закладів та управління ними, по-друге, неминучість саме бюджетного фінансування через органи Державного казначейства України. При цьому, навіть та соціальна допомога, що є адресною та надається безпосередньо населенню адмініструється спеціально створеною інституцією, відповідним відомством або міністерством.

Так, забезпечення виконання соціальних гарантій матеріального добробуту здійснюється шляхом надання трансфертів населення в грошовій та натуральній формі (державні субсидії, державна допомога населенню). Превалювання цієї форми фінансування обумовлено існуючою демографічною ситуацією,

оскільки в Україні утримується високий рівень економічно неактивного населення, основним видом доходів яких є соціальні допомоги та інші отримані соціальні трансферти [6].

Поступового поширення в Україні набуває фінансування соціальних заходів через громадські організації та благодійні фонди, шляхом конкурсного розміщення грантів та субвенцій. Така форма фінансування соціальної сфери є прогресивною та перспективною і головною умовою її розвитку є недопущення дискредитації з перших років впровадження. Вже сьогодні необхідно, на нашу думку, проводити розміщення грантових, субсидійних та субвенційних коштів соціальної сфери публічним шляхом з використанням антикорупційних заходів, наприклад, системи «ProZorro».

Отже, основною формою фінансування соціальної сфери є прямі бюджетні видатки. Фінансування соціальної сфери за функціональним призначенням, окрім перелічених глобальних систем, включає також цілу низку дрібніших, що втілені в окремих інституціях, підсистем. Зокрема, фінансування соціального захисту у випадку непрацевдатності, виплата забезпечення пенсіонерам, ветеранам війни та праці, учасникам бойових дій та антитерористичної операції, забезпечення молодих і багатодітних сімей, дітей та молоді, виплати по безробіттю, а також фінансування на фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту та іншої діяльності у сфері соціального захисту.

В результаті проведеного аналізу прикладних механізмів фінансування соціальної сфери вдалося виявити ряд проблем, що потребують термінового вирішення. Зокрема, організація і фінансування розвитку соціальних послуг повинні сьогодні передбачати:

- інтеграцію всіх видів соціальної підтримки в єдину комплексну систему; – перехід від фінансування установ до фінансування послуг;
- поширення практики соціального замовлення;
- запровадження механізмів державно-приватного партнерства;
- розширення автономії органів місцевого самоврядування з надання соціальних послуг;
- створення правових та економічних умов для розвитку ринку соціальних послуг [5, с. 20].

Відповідно, прикладні механізми фінансування соціальної сфери потребують перегляду на інституційному рівні їх реалізації та на рівні їх складу і структури. Зокрема, система міжбюджетних трансфертів та субвенцій в практичних аспектах виявляється недостатньо прозорою, містить занадто багато проміжних ланок та розпорядників, що призводить до розпорощення фінансування галузі на утримання адміністративного апарату. Проте, децентралізація управління країною в цілому виключає можливість усунення регіональних посередників.

Серед джерел фінансування соціальної сфери не варто відкидати кошти юридичних та фізичних осіб, недержавних страхових фондів, кошти громадських та благодійних організацій, зовнішнє та внутрішнє кредитування. Саме ці джерела є подальшим перспективним підґрунтям розвитку соціальної сфери. Проте, на сьогоднішній день частка коштів залучених з цих джерел у загальній структурі видатків є мізерною.

Сучасна нормативно-правова основа фінансування соціальної галузі є дуже різноманітною і не обмежується Бюджетним кодексом та Законом України «Про державний бюджет». До неї варто включати законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють підсистеми соціальної сфери.

Переважає більшість цих нормативів не залишає простору для впровадження комерційних та ринкових підвалин регулювання, оскільки спрямовані на максимальне соціальне охоплення населення.

В умовах стагнаційних процесів в економіці країни, активізація зовнішніх (позабюджетних) джерел фінансування стає нагальною потребою для соціальної сфери. Диверсифікація виконавців державного замовлення з метою зниження їх вартості та підвищення якості має стати пріоритетним напрямком оптимізації системи її фінансування.

Найбільш проблемним аспектом фінансування соціальної галузі в Україні є система міжбюджетних трансфертів. В умовах децентралізації бюджетних видатків, пропорції та межі в соціальній галузі залишаються нечіткими та розмитими, а на тлі розмаїтості підсистем відбувається дублювання одних функцій та упускання інших. Існуюча система розпорядників бюджетних коштів створювалась із позиції ефективного розподілу обмежених фінансових ресурсів, при цьому видатки розподіляються за видами бюджетних установ, а не за їх функціональним призначенням. Таким чином, прозорість розподілу бюджетних коштів втрачається повністю.

Ще одним дієвим механізмом може стати розвантаження сфери соціального забезпечення за рахунок коштів фізичних і юридичних осіб. Мова йде про відмову від бюджетного компенсування вартості пільг. Такі пільги можуть надаватися самими постачальниками послуг (пільги по оплаті комунальних послуг, оплаті навчання, проїзду в транспорті тощо). Звичайно, такий механізм призведе до зростання вартості послуг, що можуть бути пільговими. Але, водночас, за рахунок скорочення видатків бюджету стане можливим послабити податкове навантаження на працездатне населення з метою вивільнення необхідних коштів. При цьому, бюджетні компенсації вартості пільгових послуг є одним із найбільш корумпованих механізмів, котрий давно потребує перегляду.

Недосконалість системи міжбюджетних трансфертів та субвенцій зумовлює виникнення глибоких соціально-економічних проблем, що полягають у втраті мотивації місцевих органів влади до оптимізації видатків на соціальні програми, економії відповідних коштів та підвищення ефективності їх використання [8]. Місцеві органи самоврядування не мають достатнього маневрового простору в розподілі зібраних податкових коштів та інструментів для їх збільшення та контролю. Таким чином, втрачається зміст децентралізації як економічного механізму, що призводить

до погіршення кінцевого результату реалізації соціальних заходів. Отже, в перспективі можливе погіршення якості та рівня життя населення по всій країні.

Отже, механізм бюджетного фінансування соціальної сфери в Україні можемо узагальнити наступним чином (рис. 2).

Виходячи із представленої схеми, початковим етапом процесу фінансування соціальної сфери є планування та прогнозування бюджетних надходжень і видатків. В процесі планування визначаються пріоритетні напрямки державної політики, частки їх фінансування та вектори подальшого розвитку на тлі фінансових можливостей. При цьому, відбувається відхилення тактичних кроків, що обумовлені наявними ресурсами, від стратегічних програм соціальної політики. Постійна нестача коштів, недовиконання видаткової частини бюджету, недостатня якість соціальних послуг призводять до неповного виконання всієї функції держави у сфері соціального захисту населення і не дає змогу побудувати соціально-орієнтовану економіку.

В умовах нестабільності економіки 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 [6].

Таким чином, головною умовою забезпечення ефективності фінансування соціальної сфери кожного року є дотримання обраних і ухвалених стратегій у довгостроковому періоді з мінімальними тактичними відхиленнями. За таких умов, процес планування стане доречним та необхідним, а виконання плану – об'єктивним індикатором.

Такий метод бюджетного планування та фінансування соціальної сфери можна назвати програмно-цільовим. Він передбачає, що всі заплановані на поточний рік видатки відповідають стратегічній цілі галузі. За такого підходу кожен учасник бюджетного процесу, на кожному етапі є зацікавленим в досягненні кінцевої мети. Розпорядники бюджетних коштів планують власні кошториси виключно в рамках стратегічних програм на рівні установ, регіону, галузі та державного бюджету в цілому.

Саме в такому контексті відбувається трансформація мети суб'єктів соціальної сфери – від освоєння бюджетних коштів до досягнення чітко визначеної

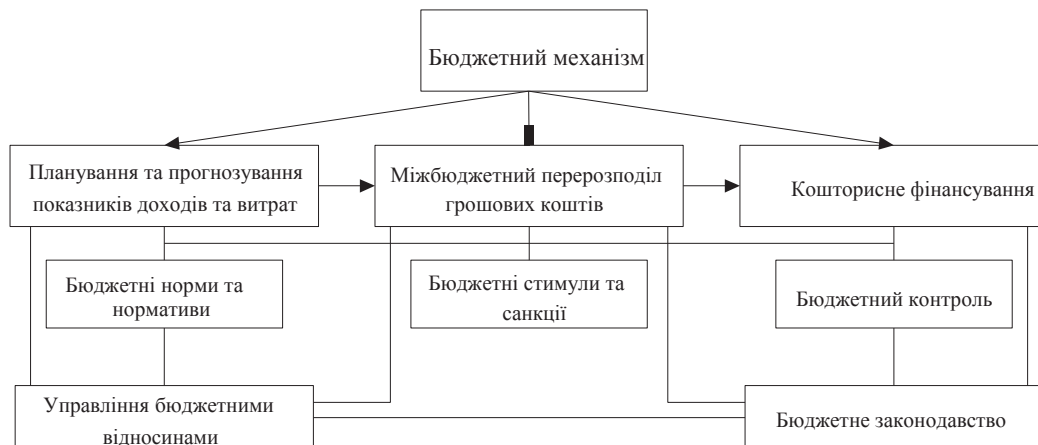


Рис. 2. Бюджетний механізм фінансування соціальної сфери

Джерело: [6]

мети. А такою метою, як уже обґрунтовано вище є забезпечення належного рівня соціального захисту та якості соціальних послуг.

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 [9].

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 [6].

В Україні сучасні соціальні нормативи та стандарт сформовані за залишковим принципом і передбачають для соціально незахищених верств населення не рівень життя, а «виживання». Їх формування відбувається виключно під впливом наявних фінансових ресурсів, а не реальних економічних потреб населення. Щодо соціальних послуг, то нормативно врегульованого рівня, або навіть сутності, якості їх не встановлено.

Ще одним сумнівним соціальним механізмом є податкові пільги. В економічних реаліях України більшість з них перетворились у корупційні схеми та не виправдали своєї прямої економічної ефективності.

Отже, перегляд обсягу і складу соціальних стандартів є обґрунтованою необхідністю сьогодення. За умови подолання корупційних схем та забезпечення прозорості соціальної сфери стає можливим залучення інвестиційної складової від фізичних і юридичних осіб. Так, страхові компанії, з метою одержання додаткових страхових надходжень, цілком здатні перебрати на себе функції соціального і медичного страхування у формі державного замовлення або внесків страховиків. Але, виключно за умови впевненості в повноті та своєчасності бюджетних надходжень, прозорості їх розміщення відсутності корупційних елементів.

Так само, благодійні фонди та громадські організації здатні та прагнуть виконувати часткові функції соціальних послуг та разових соціальних виплат. Проте, зіштовхнувшись із бюрократичними процесам, такі організації віддають перевагу самостійному вибору одержувача допомоги. 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 потен-

ційних благодійників, перешкоди з боку влади та громадськості при здійсненні благодійної діяльності, складна процедура реєстрації організацій [4, с. 73].

Основою ефективного реформування системи фінансування соціальної сфери в Україні є усвідомлення того, що такі видатки – це основна довгострокова інвестиція в розвиток країни. Реалізація будь-якого соціального заходу, проекту чи виплат призводить в кінцевому випадку у довгостроковій перспективі до зростання купівельної спроможності населення, що є підґрунтям її процвітання.

**Висновки з проведеного дослідження.** Отже, в результаті дослідження можемо сформулювати ключові положення оптимізації системи фінансування соціальної сфери:

- інтеграція приватного сектору економіки в соціальні процеси;
- розширення повноважень органів місцевого самоврядування в частині розподілу коштів;
- дотримання програмно-цільового підходу при формуванні щорічних бюджетів;
- виявлення і відмова від неефективних соціальних механізмів;
- забезпечення прозорості міжбюджетних трансфертів соціальної галузі.

За умови дотримання означених напрямків стає можливою розробка сучасних прогресивних та ефективних методик фінансування соціальної сфери.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 № 2017-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.
3. Бюджетний щоденник на 2016 рік. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/FEAO\\_schodennyk\\_A\\_5\\_web.pdf](https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/FEAO_schodennyk_A_5_web.pdf).
4. Безпалько О.В.. Благодійні інституції України: сучасний стан та перспективи розвитку (за результатами соціологічного дослідження) / [Безпалько О.В., Галустян Ю.М. та ін.]; за ред. А.В. Гулевської-Черниш. – К.: Книга плюс, 2008. – 120 с.
5. Гесць В. Інноваційна Україна – 2020: основні положення національної доповіді. Стенограма наукової доповіді на засіданні Президії НАН України 13 травня 2015 року / В. Гесць // Вісник НАН України. – 2015. – № 7. – с. 18–22.
6. Мартинова Т.О. Удосконалення діючих механізмів фінансового забезпечення соціально-культурної сфери / Т.О. Мартинова // Наукові праці КНТУ. Економічні науки, 2010, вип. 17. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kntu.kr.ua/doc/zb\\_17\\_ekon/stat\\_17/37.pdf](http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/37.pdf).
7. Показники виконання бюджету за 2015/2016рр. Міністерство фінансів України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/pokaznyky-vykonannia-budzhetu-ukrainy--rik?category=budzhzet&subcategory=budzhzet-het-potochnogo-roku>.
8. Скулиш Ю.І. Соціальна сфера: проблеми та перспективи бюджетного забезпечення в Україні. / Ю.І. Скулиш // автореферат дис. к.е.н. – 08.00.07. – Національна академія наук України. Інститу демографії та соціальних досліджень. – м. Київ. – 2009р.
9. 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).