

УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ДО ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ВІДПОВІДНО ДО РЕЄСТРУ СУСПІЛЬНИХ ПОСЛУГ

ELABORATION OF APPROACHES TO LOCAL EXPENDITURES PLANNING IN ACCORDANCE WITH THE REGISTER OF SOCIAL SERVICES

У статті розглянуто проблематику планування видатків місцевих бюджетів на соціальну сферу. Проаналізовано законодавче підґрунтя надання суспільних послуг. Досліджено значення соціального замовлення як механізму виявлення, відбору та розв'язання конкретних соціальних проблем. Підкреслено доцільність використання програмно-цільового методу під час планування видатків місцевих бюджетів. Запропоновано заходи підвищення ефективності фінансування та надання суспільних послуг, основним з яких є створення реєстру суспільних послуг.
Ключові слова: місцевий бюджет, планування, видатки, суспільні послуги, соціальне замовлення, реєстр суспільних послуг.

В статті рассмотрена проблематика планирования расходов местных бюджетов на социальную сферу. Проанализирована законодательная база предоставления общественных услуг. Исследовано значение социального заказа как механизма выявления, отбора и решения конкретных социальных проблем. Подчеркнута целесообразность использования программно-целевого

метода при планировании расходов местных бюджетов. Предложены меры повышения эффективности финансирования и предоставления общественных услуг, основным из которых является создание реестра общественных услуг.

Ключевые слова: местный бюджет, планирование, расходы, общественные услуги, социальный заказ, реестр общественных услуг.

The article deals with the problems of local budgets expenditures planning for the social sphere. The legislative base for the provision of public services has been analyzed. The importance of social contracting as a mechanism for identifying, selecting and solving specific social problems was also examined. The expediency of program-based method use in local expenditures planning was stressed. The article suggests measures to improve the efficiency of financing and the provision of public services, the main one of which is the creation of a public services register.

Key words: local budget, planning, expenditures, public services, social order, register of public services.

УДК 336.144

Євтушенко М.С.

аспірант

Науково-дослідний фінансовий інститут Академії фінансового управління

Постановка проблеми. Удосконалення адміністративно-територіального устрою та реформування бюджетної системи покликане сприяти шляхом укрупнення формуванню дієздатних територіальних громад, які б володіли відповідними ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для виконання покладених на місцеві органи самоврядування повноваження.

Система надання суспільних послуг, частиною якої є недержавні організації (НДО), перебуває в Україні на початковому етапі свого розвитку і потребує подальшої адаптації до потреб населення. Оптимізувати її можна за рахунок упровадження нових механізмів взаємодії державного та недержавного секторів, використання наявних ресурсів і потенціалу НДО, які надають суспільні послуги в громаді.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питання суспільних послуг під час планування видатків місцевих бюджетів присвячено праці таких учених, як В. Новіков, Т. Семигіна, Т. Міщенко, Т. Кіча, С. Горбунова-Рубан, Б. Надточий, В. Яценко, Т. Кожан, К. Дубич та ін.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні пріоритетних напрямів удосконалення підходів до планування видатків місцевих бюджетів та окресленні важливості створення повноцінного реєстру суспільних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фундаментальний базис функціонування системи

соціальних послуг щодо осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, визначаються законами України «Про соціальні послуги», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» та ін. Незважаючи на велику кількість прийнятих нормативно-правових актів у сфері соціального захисту, система соціального обслуговування людей, які перебувають у складних життєвих обставинах, перебуває на стадії розвитку. Невирішеною залишається низка питань.

У Законі «Про соціальні послуги» визначено, що надавати соціальні послуги можуть не лише державні, а й недержавні організації. До недержавних надавачів соціальних послуг Закон відносить «громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг» [4].

Структура недержавних організацій досить різноманітна. В. Новіков поділяє організації, які представляють громадянське суспільство, на чотири групи: система органів соціального партнерства, соціального страхування, кооперативи (переважно споживчі кооперації), благодійні та неурядові організації. До сфери органів громадянського суспільства Новіков відносить також галузеві спеціальні та місцеві цільові і позабюджетні фонди, що мають соціальну спрямованість і не є юридич-

ними особами. Маючи статус неприбуткових організацій, вони виступають на ринку як специфічні фінансові інститути [5].

У цій структурі своє важливе для суспільства місце посідають недержавні організації, що надають соціальні послуги. Зазвичай подібні НДО створюються для надання потрібної послуги чи розв'язання особливого соціального питання, можуть мати регіональний, національний чи інтернаціональний рівень [6].

Незважаючи на зростання їх активності, більшість недержавних організацій в Україні має певні труднощі з виконанням своїх функцій, пов'язані з:

- 1) нерегулярним виділенням фінансових ресурсів;
 - 2) недостатньою кваліфікацією керівництва та працівників;
 - 3) проблемами з освітньою діяльністю та підвищенням кваліфікації працівників;
 - 4) помірною активністю і недостатнім рівнем довіри до послуг недержавних організацій із боку громади;
 - 5) недостатньою прозорістю дій влади й бажанням співпрацювати з недержавними організаціями.
- На жаль, об'єктивні процедури для визначення НДО, котрі можуть отримати державну підтримку,

і критерії оцінки ефективності державного субсидювання в Україні поки що відсутні. Надання субсидій (поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям) – не найефективніший спосіб підтримки недержавних об'єднань, оскільки процедури розподілу державних субсидій та їх призначення не досягають бажаних цілей щодо зменшення гостроти соціальних проблем у громадах. Тому разом із підтримкою недержавних організацій у вигляді субсидій деякі місцеві органи влади окремо виділяють кошти на конкурси соціальних проектів. Також місцеві бюджети містять статті видатків на виконання соціальних програм в окремих напрямках діяльності щодо дітей, молоді, жінок, окремих категорій інвалідів, а також проведення культурних та освітніх заходів для населення. У рамках цих програм може здійснюватися фінансування недержавних організацій, які надають послуги зазначеним категоріям населення.

Найбільш ефективним для підтримки НДО соціальної сфери в країнах Європи та СНД визнане соціальне замовлення. Соціальне замовлення – це комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на реалізацію загальнодержавних та місцевих цільових соціальних програм і соціальних проектів за рахунок бюджет-

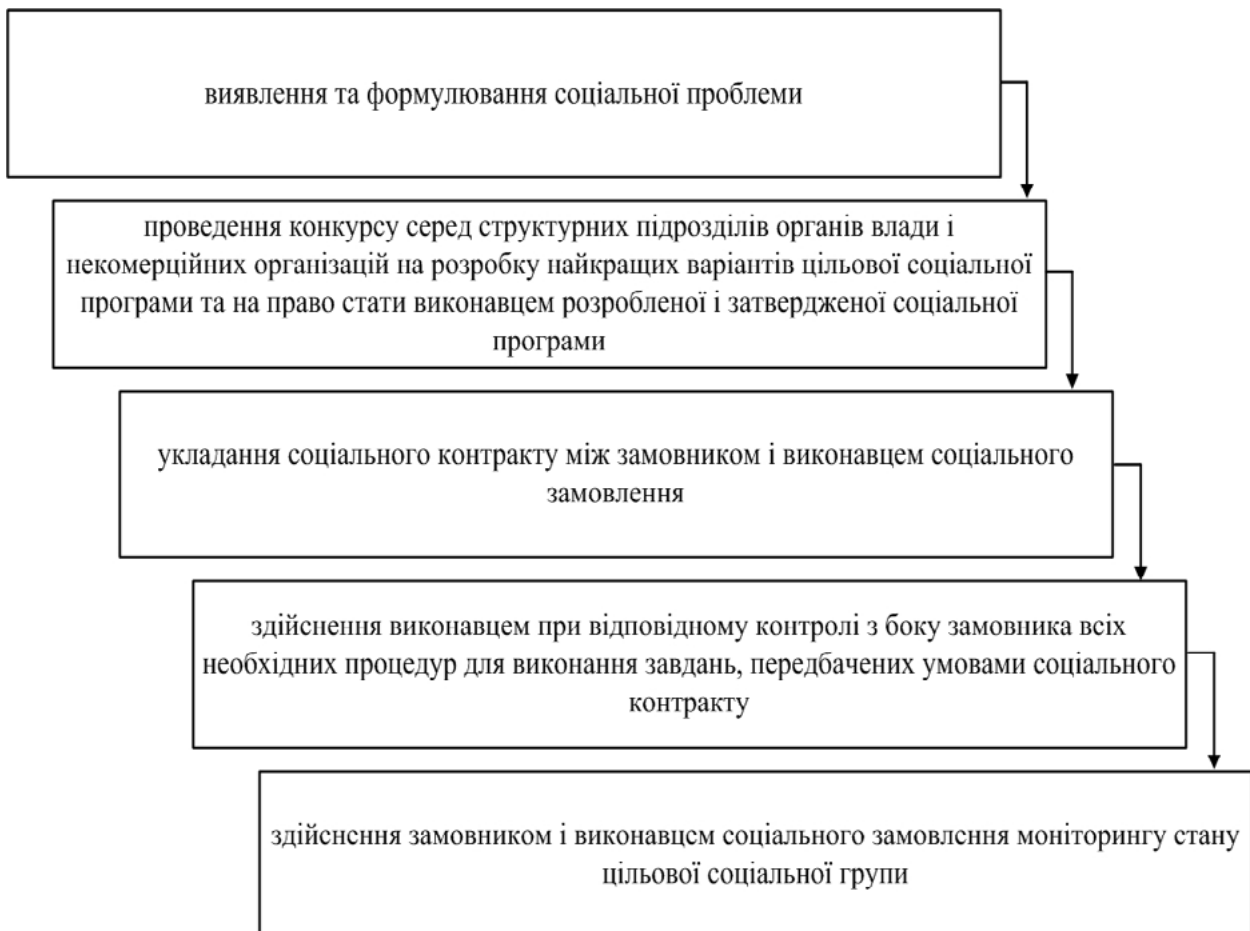


Рис. 1. Стадії соціального замовлення [7]

них та інших коштів шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі [7].

По суті, соціальне замовлення є механізмом виявлення й відбору ефективної, раціональної для розв'язання конкретних соціальних проблем громадської ініціативи, підтримки культурного та освітнього розвитку та забезпечення подальшої підтримки на основі контракту. Кошти від держави надають після конкурсного розгляду послуг і спроможності НДО щодо вирішення визначених місцевих проблем.

Відмінність цього механізму від прямих державних субсидій полягає у цільовому спрямуванні коштів на підтримку послуг організацій. Соціальне замовлення виконують на підставі договору (соціального контракту), укладеного між замовником, яким виступає орган влади, і виконавцем – переважно некомерційною організацією.

Контракт укладається на кілька років і закріплює зобов'язання щодо надання послуг відповідного змісту, обсягу та якості, показники результативності надання послуг. Це дає змогу контролювати

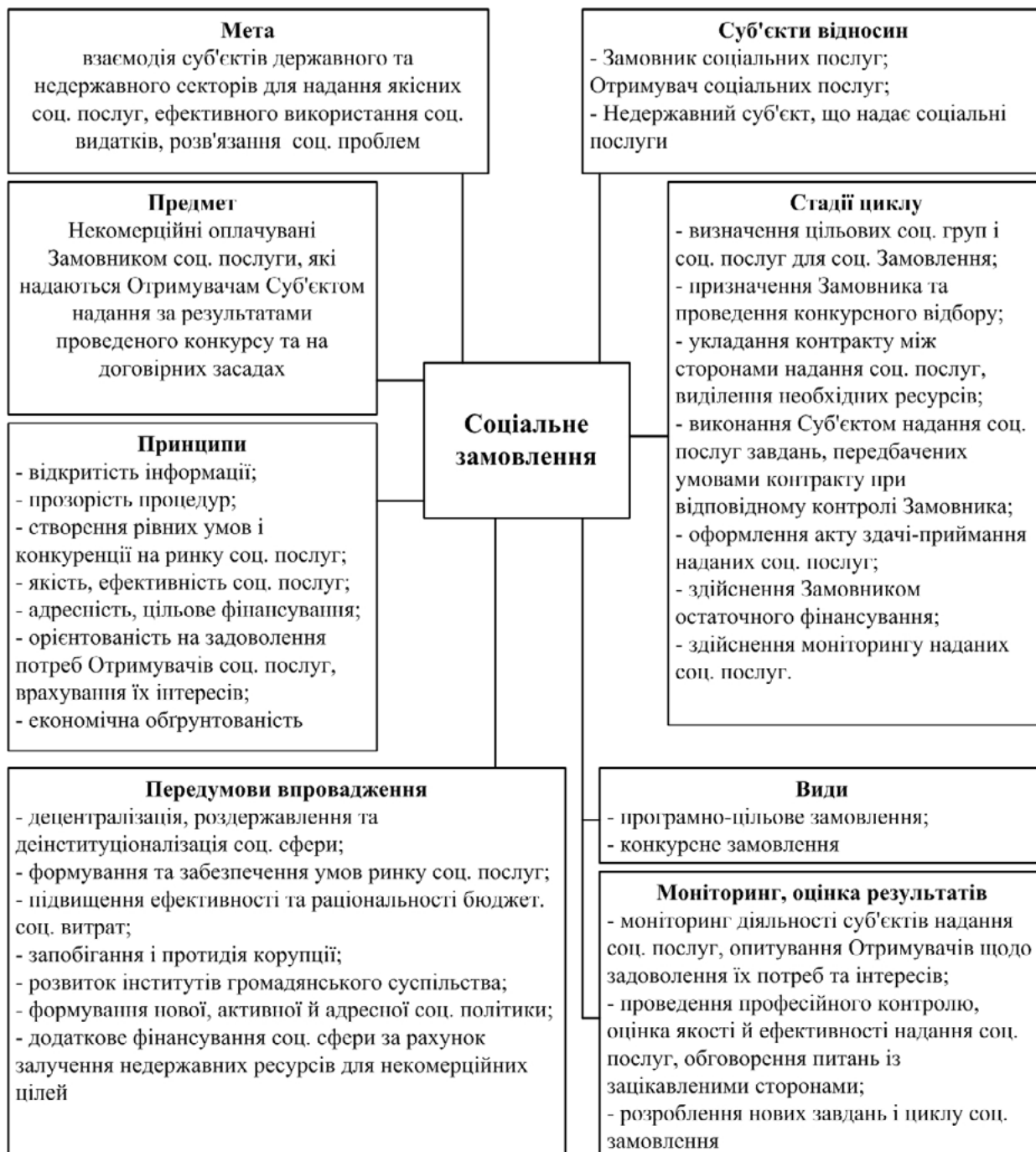


Рис. 2. Схема базових аспектів соціального замовлення соціальних послуг

Джерело: [2; 3]

якість і оцінити ефективність виконання замовлення. Такий механізм можна вважати поєднанням державних субсидій та закупівлі послуг.

Слід звернути увагу й на те, що в Україні діють особливі чинники, які гальмують розвиток ринку соціальних послуг. Найпомітнішими з них є законодавчі, а саме: недосконалість Закону «Про соціальні послуги», відсутність універсальних стандартів соціальних послуг. Недосконалість Закону «Про соціальні послуги» передусім стосується забезпечення механізмів формування ринку соціальних послуг, зокрема відсутні чітке визначення видів послуг та їх класифікація з урахуванням таких, які надають НДО.

Однією з прогалин вітчизняного законодавства є відсутність затверджених стандартів якості суспільних послуг, що унеможлиблює впровадження ефективної системи моніторингу, контролю та оцінювання їхньої якості. Незважаючи на те що ст. 3 Закону України «Про соціальні послуги» містить гарантії щодо дотримання стандартів якості суб'єктами, які надають соціальні послуги [4], система управління якістю соціальних послуг потребує розроблення та вдосконалення на державному, місцевому рівнях та на рівні соціальних служб. Отже, фактично за нинішніх умов ці гарантії не можуть бути реалізовані на практиці. Крім того, слід відзначити недосконалість системи контролю та оцінки якості соціальних послуг. Так, законодавством визначено, що функцію контролю над діяльністю суб'єктів, які надають соціальні послуги, а також контролю над цільовим використанням бюджетних коштів, спрямованих на фінансування соціальних послуг, покладено на центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [4]. Однак у Законі не прописані механізми моніторингу, оцінки ефективності діяльності соціальних служб та їх працівників, отримувачів соціальних послуг, а також механізми контролю якості соціальних послуг та дієві санкції за порушення їхньої якості.

Вирішення цієї проблеми передбачає реалізацію таких заходів, як:

1) упровадження стандартів суспільних послуг, що мають встановлювати рамкові вимоги до якості та умов надання послуг, граничні тарифи на окремі види послуг, а також обов'язкові обсяг і зміст, що має бути забезпечений у рамках цих тарифів;

2) розроблення чітких вимог щодо здійснення моніторингу, контролю та оцінки діяльності надавачів суспільних послуг;

3) розподіл повноважень між центральною та місцевою владою щодо відповідальності за організацію суспільних послуг: держава має виконувати функції замовника та контролера якості послуг, а функції з постачання послуг необхідно передати недержавному та комунальному секторам; для цього необхідно опрацювати організа-

ційно-правові та економічні основи участі недержавного сектору, включаючи відповідне податкове та бюджетне законодавство;

4) створення єдиної структури при Міністерстві соціальної політики, яка координуватиме діяльність усіх надавачів послуг; до функції такої структури мають входити: планування та координація державних соціальних програм для вразливих категорій населення, стандартизація та акредитація надавачів, видача ліцензій, ведення реєстру надавачів соціальних послуг, моніторинг та контроль якості послуг, формування державних соціальних замовлень на надання соціальних послуг тощо;

5) формування повноцінного реєстру суспільних послуг, згідно з яким буде здійснюватися планування видатків місцевих бюджетів;

6) забезпечення на законодавчому рівні прозорості та підзвітності системи суспільних послуг: процеси планування, організації надання цих послуг, моніторингу їх якості мають відбуватися за участю всіх відповідальних структур, включаючи самих отримувачів та їх представників, із залученням громадського контролю та незалежних інспекцій, оприлюдненням результатів перевірок, інформуванням громадян тощо.

Особливої уваги заслуговує питання формування реєстру суспільних послуг. Його реалізація дасть змогу більш чітко окреслити потреби суспільства задля подальшого їх задоволення. Розроблення та реалізація програм реєстру мають проходити за участю органів місцевої влади, суб'єктів надання суспільних послуг та територіальних громад для всебічного охоплення та розгляду проблеми.

Реєстр суспільних послуг повинен також містити показники ефективності виконання, необхідності і відповідності суспільних програм вимогам часу з використанням програмно-цільового методу, який у бюджетному процесі зазвичай розуміється як система управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, для розроблення й виконання бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат. При цьому ці показники мають чітко відображати ефективність використання коштів місцевих бюджетів, а також обов'язково бути пов'язаними з відповідними стратегіями регіонального та державного розвитку відповідних галузей.

Застосування відповідних показників дає можливість порівнювати стан виконання бюджетних програм у динаміці, за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, передбачати термін їх виконання та визначити найефективніші програми суспільних послуг під час розподілу коштів на середньострокову та довгострокову перспективи. Крім того, це допомагає оцінити пріоритетність суспільних послуг під час планування видаткової частини бюджетних коштів.

Важливим питанням сьогодення є саме оцінка пріоритетності суспільних послуг, адже однією з основних вад системи соціальних послуг є те, що головна увага традиційно приділяється фінансуванню наявних стаціонарних закладів, а не фінансовому забезпеченню конкретної суспільної послуги [7]. За такого підходу страждають ефективність виконання бюджетних програм та задоволення суспільних потреб у цілому. Тому необхідно створити та впровадити чіткий прозорий механізм оцінки пріоритетності суспільних послуг під час планування видаткової частини бюджетних коштів для включення його як складника реєстру суспільних послуг.

Наглядно пропоновану структуру, суб'єкти та основні принципи функціонування реєстру суспільних послуг наведено на рис. 3.

Нині комунальні заклади утримуються за рахунок коштів, які, відповідно до Бюджетного кодексу, виділяються з місцевих бюджетів на функціонування відповідних галузей, а також інших надходжень, у тому числі від діяльності їх структурних підрозділів, від надання платних послуг, а

також благодійних коштів громадян, підприємств, установ та організацій. Слід ураховувати те, що заклади фінансуються з бюджетів різних рівнів, причому схеми фінансування значно відрізняються залежно від того, до системи якого розпорядника бюджетних коштів належить той чи інший заклад. Особливо ця різниця є помітною в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ), оскільки структура виконавчих органів відрізняється залежно від утворення у складі виконавчого комітету відповідної ради самостійних структурних підрозділів із питань соціального захисту, освіти, культури тощо. У разі утворення таких структурних підрозділів вони визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів у рішенні про місцевий бюджет. Тим не менше досить поширеною серед ОТГ є утворення структурних підрозділів, які не мають статусу юридичної особи. У цьому разі головним розпорядником коштів визначаються безпосередньо сільські (селищні, міські) ради.

Саме згідно із запропонованою організаційною структурою реєстру суспільних послуг можна досягти одночасно ефективності використання



Рис. 3. Структура, суб'єкти та основні принципи функціонування реєстру суспільних послуг

фінансових ресурсів місцевих бюджетів та більш якісного задоволення суспільних потреб.

Головним напрямом цього вдосконалення має бути не стільки збільшення обсягів бюджетного фінансування, скільки запровадження для закладів стимулів та методів ефективного використання бюджетних та власних коштів.

Залучення НДО до надання суспільних послуг на умовах соціального замовлення підвищить конкуренцію серед надавачів цих послуг, у тому числі конкуренція стане відчутною для вже існуючих комунальних закладів. Можливість вибору напрямів спрямування бюджетних коштів із застосуванням ринкових механізмів попиту та пропозиції дасть додаткові стимули надавачам послуг поліпшувати їх якість для населення конкретної громади.

Висновки з проведеного дослідження. Планування видатків місцевих бюджетів на здійснення власних та делегованих повноважень має відбуватися на підставі єдиних державних стандартів суспільних послуг відповідно до затверджених органами місцевого самоврядування реєстрів суспільних послуг та пріоритетів розвитку території.

Для цього органи місцевого самоврядування мають провести «інвентаризацію» усіх видів видатків, що дісталися їм у спадщину, а також здійснити моніторинг діючих місцевих (регіональних) програм для уникнення дублювання виконуваних функцій різних виконавців.

Незважаючи на зростання активності недержавних організацій надання суспільних послуг, більшість із них в Україні має деякі труднощі з виконанням покладених на них функцій. Найбільш ефективним для підтримки НДО соціальної сфери у країнах Європи та СНД визнане соціальне замовлення. Соціальне замовлення – це комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на реалізацію загальнодержавних та місцевих цільових соціальних програм і соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі. Окреслено низку заходів, реалізація яких сприятиме підвищенню ефективності реалізації бюджетних програм соціальної спрямованості.

Особливої уваги заслуговує питання формування реєстру суспільних послуг. Його реалізація дасть змогу більш чітково виявити потреби суспільства задля подальшого їх задоволення. Розроблення та реалізація програм реєстру мають проходити за участю органів місцевої влади, суб'єктів надання суспільних послуг та територіальних громад для всебічного охоплення та розгляду проблеми.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України: закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Горбунова-Рубан С.А. Социальный заказ (по опыту работы г. Харькова в сфере социальной защиты населения 1997–2007 гг.): метод. пособ. Х.: б. и., 2007. 36 с.
3. Дубич К.В. Соціальне замовлення – ефективний механізм надання соціальних послуг в Україні. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_14.
4. Закон України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 № 966-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
5. Новіков В.Н. Недержавні організації і соціальний розвиток. Праця і зарплата. 1995. № 22(86). С. 6–7.
6. Семигіна Т.В. Словник із соціальної політики. К.: Києво-Могилянська академія, 2005. 253 с.
7. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні: монографія / За заг. ред. к. політ. н., Л.І. Ільчука, к. соц. н. О.О. Давидюк, к. філол. н. Ю.В. Кривобок. Херсон: ПП Вишемирський В.С., 2010. 376 с.
8. Соціальне замовлення в Україні: досвід 10 років впровадження: збірник аналітичних та нормативно-методичних матеріалів / За ред. В.І. Брудного, А.С. Крупника. Одеса: Євродрук, 2011. 156 с.
9. Соціальні послуги: як побудувати українську модель на європейських підходах / Р. Тофтисова-Матерон, М. Димитрова, К. Ньюмен. К.: Проект TACIS «Посилення регіон. соц. послуг в Україні», 2006. 225 с.

REFERENCES:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2010). Biudzhetni kodeksi Ukrainy: zakon Ukrainy [Budget Code of Ukraine: the Law of Ukraine] (Law № 2456-VI, July 8). Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (accessed 16 May 2018). (in Ukrainian)
2. Gorbunova-Ruban S. A. (2007) Sotsial'nyy zakaz (po opytu raboty g. Khar'kova v sfere sotsial'noy zashchity naseleniya 1997–2007 gg.) [Social contracting (based on the experience of Kharkov in the social care sector 1997-2007)] Khar'kov. (in Russian)
3. Dubych K. V. (2013) Sotsialne zamovlennia – efektyvnyi mekhanizm nadannia sotsialnykh posluh v Ukraini [Social contracting as an effective mechanism for social services delivery in Ukraine]. Public governance: theory and practice, no. 1. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_14 (accessed 15 May 2018). (in Ukrainian)
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2003). Zakon Ukrainy «Pro sotsialni posluhy» [The Law of Ukraine on Social Services] (Law № 966-IV, June 19). Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15> (accessed 16 May 2018). (in Ukrainian)
5. Novikov V. N. (1995) Nederzhavni orhanizatsii i sotsialnyi rozvytok [Non-governmental organizations

and social development]. Labor and wages, no. 22 (86), pp. 6-7. (in Ukrainian)

6. Semyhina T. V. (2005) Slovnyk iz sotsialnoi polityky [Dictionary of Social Policy]. Kyiv: Kyiv Mohyla Academy. (in Ukrainian)

7. Ilchuk L. I. (ed.), Davydiuk O. O., Kryvobok Yu. V. (2010) Sotsialna polityka v umovakh pohlyblennia sotsialnoi nerivnosti v Ukraini: Monohrafiia [Social policy in the context of deepening social inequality in Ukraine: Monograph]. Kherson: PE Vyshemyrskyi V. S. (in Ukrainian)

8. Brudnyi V. I., Krupnyk A. S. (2011) Sotsialne zamovlennia v Ukraini: dosvid 10 rokiv vprovadzhennia:

zbirnyk analitychnykh ta normatyvno-metodychnykh materialiv [Social contracting in Ukraine: experience of 10 years of implementation: a collection of analytical, regulatory and methodological materials]. Odesa: Yevrodruk [Europrint]. (in Ukrainian)

9. Toftisova-Materon R., Dimitrova M., Niumen K. (2006) Sotsialni posluhy: yak pobuduvaty ukrainSKU model na yevropeiskykh pidkhodakh [Social services: how to build a Ukrainian model based on European approaches]. Kyiv: TACIS Project «Strengthening regional social services in Ukraine». (in Ukrainian)

Yevtushenko M.S.

Post-graduate Student

Financial Institute of Scientific Research
of Academy of Financial Management

ELABORATION OF APPROACHES TO LOCAL EXPENDITURES PLANNING IN ACCORDANCE WITH THE REGISTER OF SOCIAL SERVICES

The system of public services, part of which is non-governmental organizations (NGOs), requires further adaptation to the needs of the citizens.

The Law of Ukraine "On Social Services" stipulates that not only state but also non-governmental organizations can provide social services.

Despite their growing activity, most non-governmental organizations in Ukraine have difficulties in fulfilling their functions related to:

- 1) irregular allocation of financial resources;
- 2) insufficient qualification of management and employees;
- 3) moderate activity and insufficient level of trust in the services of non-governmental organizations on the part of the community;
- 4) insufficient transparency of actions of the authorities and the lack of desire to cooperate with non-governmental organizations.

Social contracting is recognized to be most effective in supporting NGOs in the social sphere in Europe and the CIS. In essence, social contracting is a mechanism for identifying and selecting effective, rational solutions to specific social problems, supporting cultural and educational development, and providing further support on the basis of a contract.

Involving NGOs in social services provision on a social contract basis increase competition among providers of these services and raise the quality of provided public services.

In Ukraine there are factors that hinder the development of the social services market. One them is the lack of approved quality standards for public services, which makes it impossible to implement an effective system for monitoring and evaluating their quality.

Another important issue is the establishment of a public service register. Its realization will more clearly define the needs of society in order to enhance their satisfaction. The development and implementation of registry programs should take place with the participation of local authorities, public service providers and territorial communities.

The structure, subjects and basic principles of the public service register functioning are given in the article.

The public service register should also contain performance indicators, which make it possible to compare the state of budget programs execution in dynamics. It also helps to assess the priority of public services when planning local expenditures.