

**Сприяння реформі соціальних послуг в Україні
Facilitating Reform of Social Services in Ukraine**

**ПРОЕКТ "СПРИЯННЯ РЕФОРМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ
В УКРАЇНІ"**

Контракт № CNTR 03 5289

**Рекомендації на розгляд Міністерства фінансів України щодо
внесення змін до формули розподілу обсягу міжбюджетних
трансфертів в аспекті інтернатних соціальних закладів та
соціальних послуг в громаді**

Методичні матеріали

11 березня 2006 р.

Birks Sinclair & Associates Ltd.
Gatehouse Suite
Palatine House
Belmont Business Park
Durham, DH1 1TW
United Kingdom

Тел.: 00 44 191 386 4484
Факс: 00 44 191 384 8013
E-mail: Office@Birks-Sinclair.com

Харківське представництво
Пл. Свободи 5, Держпром, 3-й під'їзд,
6-й поверх, к. 192, м. Харків, 61022
Тел. 38 (057) 752-30-44
e-mail: bsal@inbox.ru

Київське представництво
Вул. Ярославів Вал, 28, кв. 13,
м. Київ, 01034
Тел./факс: 38 (044) 235-48-84
e-mail: lesya_r@i.com.ua

Хмельницьке представництво
Львівське шосе, 10/1, 2-й поверх,
м. Хмельницький, 29001
Тел/факс. 38 (0382) 72-54-44
e-mail: bsa_khm@svitonline.com

Документ створено в межах проекту, фінансованого Міністерством у справах міжнародного розвитку Великої Британії [DFID]. Викладене тут може не відображати позицію DFID.

Подяки:

Автори: Лорі Джошуа, Юрій Джигир, проект DFID "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні" [СРСПУ].

Відповідальними за зміст статті є голова проекту та автори.

Зміст

	Стор.
Скорочення	4
Резюме	5
Вступ	7
Частина 1:	
Обґрунтування необхідності спрощення формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів на соціальні послуги	8
Теорія та практика: протиріччя	11
Методичні зауваження	11
Рекомендації	12
Частина 2:	
Обґрунтування необхідності єдиного рівняння для визначення загального показника обсягу видатків з місцевого бюджету відносно середнього показника державних видаткових потреб на соціальні послуги	14
Недоліки та протиріччя методики оцінки розрахункового показника обсягу видатків на соціальні послуги	20
Приклад 1. Територіальні центри: включення дітей до контингенту адресатів.	21
Приклад 2. Проблема розмивання функцій територіальних центрів та простір для маніпуляцій бюджетною формулою.	21
Методичні зауваження	21
Рекомендації	22

Скорочення

ЦРРДІ	Центри ранньої реабілітації для дітей-інвалідів
Кабмін	Кабінет міністрів України
DFID	Міністерство у справах міжнародного розвитку Великої Британії
СРСПУ	Проект "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні"
ЗСП	Закон України "Про соціальні послуги"
Міносвіти	Міністерство освіти та науки України
Міноохорони здоров'я	Міністерство охорони здоров'я України
Мінпраці	Міністерство праці та соціальної політики України
Мінфін	Міністерство фінансів України
ЗДБ	Закон України "Про Державний бюджет України"

Резюме

У підготовлених проектом DFID “Сприяння реформі соціальних послуг в Україні” [СРСПУ] матеріалах проаналізовано фінансові наслідки діючих засад Бюджетного кодексу та перекиє в бік інтернатних закладів за рахунок послуг в громаді, здатних більш гнучко реагувати на попит. Розглянуто причини такого перекосу: існування практики внесення поправок до діючого Закону “Про державний бюджет України” [ЗДБ] протягом фінансового року. Наведено свідчення того, що перекиє у розрахунках показника обсягу видатків за діючою формулою має істотні наслідки для таких аспектів соціального розвитку, як:

- виконання положень Закону “Про соціальні послуги” [ЗСП];
- формування мережі економічно та практично ефективних послуг в громаді.

Продемонстровано необхідність спрощення структури розрахунків показника обсягу видатків у формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів на соціальні послуги. В основі цього спрощення лежить заміна використовуваного наразі показника кількості клієнтів послуг єдиним показником відносного попиту на весь спектр інтернатних послуг та послуг в громаді, підпорядкованих Міністерству праці та соціальної політики [Мінпраці], Міністерству освіти та науки [Міносвіти], Міністерству охорони здоров'я [Мінохорони здоров'я] та Міністерству у справах сім'ї, молоді та спорту [Мінсім'ї].

Показано, що узгодження формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів для різних видів соціальних послуг (горизонтально – в площині законодавчого та регуляторного підпорядкування Мінпраці, Міносвіти, Мінохорони здоров'я та Мінсім'ї – та вертикально – для органів місцевого самоврядування усіх рівнів) дозволить отримувати переваги від збільшення масштабів надання та зробити процес задоволення попиту більш раціональним.

Отримані дані та запропоновані рекомендації свідчать про необхідність планування попиту на соціальні послуги, а також необхідність термінової реформи діючої методики розподілу дотацій вирівнювання та методики оцінки розрахункового показника обсягу видатків на соціальні послуги. Зміни в бюджетній формулі для соціальних послуг повинні:

- враховувати необхідність застосування даних про попит виходячи з демографічних особливостей та структурних характеристик населення кожної окремої адміністративно-територіальної одиниці;
- усувати системні недоліки та розбіжності у підходах до оцінки потреб фінансування соціальних послуг за рахунок створення єдиного рівняння обрахунку загального показника обсягу видатків місцевих бюджетів на соціальні послуги, віднесеного до середнього значення для країни в цілому.

Рекомендації на розгляд Міністерства фінансів України щодо внесення змін до формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів в аспекті інтернатних соціальних закладів та соціальних послуг в громаді

Методичні матеріали

Вступ:

1. У статті, підготовленій для Міністерства фінансів України [Мінфін] в консультативному порядку, розглянуто питання:

- низки аспектів розвитку фінансування соціальних послуг;
- фінансового регулювання надання інтернатних соціальних послуг та послуг в громаді Бюджетним кодексом України.

Зокрема, проаналізовано фінансові наслідки існуючих засад Бюджетного кодексу та перекіс в бік інтернатних закладів за рахунок гнучко реагуючих на попит послуг в громаді, що виникає через існування практики внесення поправок до діючого Закону "Про державний бюджет України" [ЗДБ] протягом фінансового року. Наявність такого перекоосу:

- істотно впливає на виконання Закону "Про соціальні послуги" [ЗСП],
- загрожує формуванню мережі економічно та практично ефективних послуг в громаді.

Викладене тут є логічним подовженням роботи, розпочатої у звіті "*Попередній аналіз структури управління державними видатками*", підготовленому проектом DFID "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні" [СРСПУ].

2. Стаття складається з двох частин.

В **частині 1** сформульовано наступні рекомендації (з прикладами):

- Спрощення структури показника обсягу видатків у складі формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів на соціальні послуги за рахунок заміни показника кількості мешканців показником відносного попиту.

У **частині 2** наведено рекомендації (з прикладами):

- Уніфікація формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів для всіх послуг, законодавчо та регуляторно підпорядкованих Міністерству праці та соціальної політики [Мінпраці], Міністерству охорони здоров'я

[Мінохорони здоров'я] та Міністерству освіти та науки, безпосередню реалізацію яких *закріплено* за органами місцевого самоврядування різних рівнів [адміністрацій областей, населених пунктів, районів тощо].

3. Автори сподіваються, що викладені у частинах 1 і 2 практичні рекомендації буде враховано Міністерством фінансів при підготовці майбутніх Законів України "Про Державний бюджет".

4. При складанні рекомендацій повністю враховано той факт, що Бюджетним кодексом реалізацію державних послуг, зокрема, соціальних послуг, *делеговано* місцевим бюджетам, і що надання делегованих державних послуг поглинає значну частину останніх. Однак, аби забезпечити можливість реалізації пропозицій, рекомендації в цілому спираються на положення ст. 7 Бюджетного кодексу і не торкаються його статей 88-89, що визначають засади розподілу та підпорядкування функцій, *делегованих* місцевим органам влади.

Частина 1: Обґрунтування необхідності спрощення формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів на соціальні послуги

5. Пов'язані з наданням соціальних послуг проблеми лежать в площині способу розподілу державою фінансування між місцевими бюджетами. Бюджетний кодекс відіграє суттєву роль в процесі планування та розподілу ресурсів на здійснення центральною владою та органами місцевого самоврядування своїх ключових функцій, зокрема, функцій організації надання соціальних послуг. Бюджетна система у тій формі, як її визначає Бюджетний кодекс, має безперечну низку переваг, в першу чергу, застосування об'єктивних критеріїв оцінки та розрахунку *прогнозного показника обсягу видатків* з місцевих бюджетів. Втім, ключовим, з точки зору місцевих бюджетів, щорічним рішенням уряду, від якого залежить ступінь задоволення їхніх фінансових потреб, є розмір *фінансового нормативу бюджетної забезпеченості* - інструмента визначення обсягу трансферту вирівнювання з Держбюджету. Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості повинні задовольняти кільком критеріям:

- бути застосовними до місцевих бюджетів усіх рівнів;
- забезпечувати об'єктивність розрахунків;
- відображати та враховувати відмінності в обсягу видатків з місцевих бюджетів;
- задовольняти попит на державні послуги залежно від об'єктивного попиту/потреб, а не довільних рішень місцевої влади.

6. Діюча методика визначення обсягу дотації вирівнювання складається з наступних показників:

- V = загальний обсяг видатків місцевих бюджетів у Держбюджеті;

- V_i = розрахунковий показник обсягу видатків і-тої області ("і" слугує для позначення області в цілому, "j" - для позначення облдержадміністрацій та адміністрацій міст та районів області).
- N_i = кількість населення і-тої області
- N_u = кількість населення України
- K_i = коефіцієнт, що слугує мірою відхилення потреб у медичних послугах і-тої області від середнього показника по Україні.
- U_i = зважена кількість учнів і-тої області
- U_u = зважена кількість учнів по Україні
- Q_i = кількість одержувачів соціальних послуг і-тої області
- Q_u = кількість одержувачів соціальної допомоги по Україні
- φ_k = частка видатків на k-ту функцію у загальному обсязі видатків V.

7. Формула визначає характер витрат з місцевого бюджету і виходить з того, що бюджет області є сумою частин - бюджету рівня власне облдержадміністрації плюс бюджетів міст та районів в територіальних межах області. Розрахунковий показник обсягу видатків на душу населення загального фонду бюджету і-тої області становить суму розрахункових показників за головними видами видатків цього бюджету: на утримання органів управління – V_y ; на охорону здоров'я - V_z , на освіту - V_o , на культуру та спорт - V_{kf} , на соціальних захист – V_s . Визначення обсягу видатків на відповідну мету у кожній області відбувається за відповідною формулою із застосуванням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості. Формула визначення розрахункового показника обсягу видатків має вигляд:

$$V_i/N_i = V/N_u (\varphi_y + \varphi_z K_i + \varphi_o (U_i/N_i \div U_u/N_u) + \varphi_{kf} + \varphi_s (Q_i/N_i \div Q_u/N_u))$$

8. Таким чином, згідно з формулою, обсяг видатків області на душу населення дорівнює середньому показнику видатків по всім областям $[V/P_u]$, скоригованому згідно зі ступенем відхилення розрахункового показника обсягу видатків і-тої області у різних галузях від значення показника по Україні в цілому. Інакше кажучи, сума доданків у зовнішніх дужках виразу становить об'єктивну міру ступеню відхилення розрахункового показника обсягу видатків і-тої області від його середнього значення залежно від особливостей економічних, демографічних та екологічних умов області. Разом з тим, Бюджетний кодекс передбачає окремі розрахунки показника обсягу видатків для бюджетів адміністрацій областей, міст і районів. Таким чином, особливістю формули є окремий розрахунок складеного показника обсягу видатків [включає в себе показники обсягу видатків за головними видами видатків - на органи управління, охорону здоров'я, освіту, культуру та спорт, соціальні послуги тощо] по частинах: окремо для кожного рівня влади, використовуючи зважені дані [U_i для освіти, Q_i для соціального захисту] та частки витрат області на ту чи іншу функцію у загальних витратах на цю функцію.

9. Метою розрахунку обсягу видатків як функції фінансових нормативів бюджетної забезпеченості є визначити обсяг дотації [з Держбюджету], достатньої [принаймні теоретично] для забезпечення усіх місцевих бюджетів ресурсами для досягнення передбаченого нормативами рівня видатків. В основі формули розрахунку дотацій

вирівнювання лежить показник обсягу дотацій вирівнювання $[T_i]$, який визначають як різницю між розрахунковим показником обсягу видатків, закріплених за відповідним місцевим бюджетом, та прогнозними закріпленими доходами $[D_i]$. Різницю помножують на коефіцієнт вирівнювання $[\alpha_i]$. Першоджерелом формули розрахунку обсягу трансфертів вирівнювання є текст постанови Кабінету міністрів [Кабміну] № 1195¹, згідно з яким формула має вигляд:

$T_i = \alpha_i (V - D)$, де:

T = дотація вирівнювання

V = розрахунковий показник обсягу видатків

D = прогнозна доходна спроможність

α = коефіцієнт вирівнювання

10. Коефіцієнт вирівнювання застосовується для визначення обсягу дотації вирівнювання та обсягу коштів, що передаються до державного бюджету України². Згідно з Бюджетним кодексом [ст. 98], структура формули розрахунку обсягу дотацій вирівнювання встановлюється постановами Кабміну, в яких враховуються наступні показники:

- фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та відповідні коригувальні коефіцієнти;
- кількість мешканців або кількість споживачів соціальних послуг;
- індекс відносної податкоспроможності та прогнозні показники кошика доходів, закріпленого за бюджетом адміністративно-територіальної одиниці;
- коефіцієнт вирівнювання.

11. Разом з тим, видаткова частина формули для соціальних закладів, законодавчо підпорядкованих Мінпраці, Міносвіти та Мінохорони здоров'я, неодноразово змінювалась та доповнювалась низкою постанов Кабміну³, що зрештою призвело до подальшого розмежування між способами визначенням обсягу видатків на різні

¹ Постанова Кабінету Міністрів України № 1195 “Про затвердження формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами”.

² Коефіцієнт вирівнювання – змінна, що визначає ступінь вирівнювання. Так, якщо коефіцієнт дорівнює 1, трансферт з державного бюджету або до нього охоплює 100 відсотків позитивної чи негативної різниці між обсягом видатків та доходною спроможністю бюджету. Аналогічно, якщо коефіцієнт вирівнювання дорівнює 0,9, трансферт покриває 90 відсотків різниці.

³ Див.: постанови Кабінету Міністрів України №№ 1569-2001-п (22 листопада 2001 р.); 1746-2001-п (27 грудня 2001 р.); 1382-2002-п (14 вересня 2002 р.); 1426-2003-п (9 вересня 2003 р.); 1761-2003-п (12 листопада 2003 р.); 1203-2004-п (14 вересня 2004 р.); 1652-2004-п (13 грудня 2004 р.); 1787-2004-п (31 грудня 2004 р.); 196-2005-п (23 березня 2005 р.).

види соціальних послуг. Таким чином, згідно з формулою, спосіб розрахунку фінансування на інтернатні установи [переважно будинки немовляти], підпорядковані Мінохорони здоров'я, суттєво відрізняється від способу обчислення фінансування на інтернатні установи, підпорядковані Мінпраці [переважно заклади інтернатного типу для осіб похилого віку та інвалідів, а також територіальні центри] та Міносвіти [переважно спеціалізовані школи-інтернати]. Сукупний результат цих змін полягає в тому, що видатки на інтернатні установи, підпорядковані Мінохорони здоров'я, наразі визначаються структурою населення адміністративної одиниці, а закладів, підпорядкованих Мінпраці та Міносвіти, - поточною кількістю осіб, які перебувають у таких закладах [або, у випадку територіальних центрів, кількістю користувачів].

12. Крім того - і це особливо важливо, - формулою взагалі не передбачено фінансування на деякі види послуг, зокрема, центри ранньої реабілітації для дітей-інвалідів [ЦРРДІ], в результаті чого фінансування таких закладів здійснюється виключно як цільові видатки з обласних, міських та районних бюджетів. Не передбачає вона фінансування і для послуг в громаді для дітей, пенсіонерів та інвалідів. Ці послуги віднесено як "власну" фінансову компетенцію до бюджетів населених пунктів та районів. Отже, de facto має місце віднесення низки послуг в громаді, таких як ЦРРДІ, до самостійної фінансової компетенції місцевих бюджетів, не дивлячись на те, що Бюджетний кодекс регламентує соціальне обслуговування як "делеговану" (передану до виконання) функцію.

Теорія та практика: протиріччя

13. Метою розрахунку обсягу видатків як функції фінансового нормативу бюджетної забезпеченості є визначити обсяг дотації [з Держбюджету], який би забезпечував усі місцеві бюджети достатніми ресурсами для досягнення передбаченого нормативами рівня видатків. В теорії бюджетна система (зокрема, система розподілу дотацій вирівнювання) передбачає певну свободу місцевої влади кожного рівня щодо витрат зі свого бюджету дещо більшого обсягу коштів на одну закріплену за нею функцію порівняно з іншою [наприклад, більше на соціальні послуги, ніж культуру]. Однак обмеження здатності місцевих бюджетів нарощувати обсяг вільного залишку бюджетних коштів створює невідповідність між теорією та практикою і визначає такі головні особливості бюджетної системи, як:

- залежність місцевого бюджету від Державного бюджету в питаннях обсягу доступних для витрачання коштів;
- пріоритетними статтями витрат є ті статті, на які місцевий бюджет отримує більше коштів, частки яких визначаються попередніми тенденціями видатків, а не демографічними вимогами. Ця обставина, з одного боку, та виникнення такого законодавчого джерела, як Закон "Про соціальні послуги", з іншого, призвели до накопичення фінансово незабезпечених закріплених функцій місцевих органів влади.

Методичні зауваження

14. Невідповідність між теорією та практикою створює низку безпосередніх наслідків для соціальних послуг.

- стимулюється використання інтернатних установ, позаяк обсяг дотації на інтернатні заклади, підпорядковані Мінпраці та Міносвіти, розраховується від кількості осіб, які перебувають у таких установах;
- накопичуються фінансово незабезпечені функції, закріплені різними профільними міністерствами за місцевими бюджетами. Причина виникнення фінансово незабезпечених закріплених функцій в тому, що в умовах обмеження здатності місцевих бюджетів нарощувати обсяг своїх доходів населені пункти, міста та райони не мають достатньо засобів для надання послуг в громаді, альтернативних інтернатним.
- Норми і стандарти соціальних послуг, що їх розробляють різні профільні міністерства, створюють невідповідність між обов'язковими обсягами видатків з місцевих бюджетів та їхньою доходною базою. Нерідко доходної бази просто не вистачає для виконання у повному обсязі переданих до виконання видатків, визначених нормами, стандартами та нормативно-правовими актами. Це, в свою чергу, створює дисбаланс у розподілі сфер відповідальності та звітності між централізованими та децентралізованими функціями та обмежує можливості для диверсифікації соціальних послуг відповідно до попиту.

Рекомендації

15. З урахуванням наведених вище протиріч та зауважень пропонується наступне.

- Оскільки фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для соціальних послуг є частиною формули розрахунку дотацій, а законодавче підпорядкування соціальних послуг поділено між Мінпраці, Міносвіти, Мінохорони здоров'я та Мінсім'ї, необхідна розробка нової формули обчислення обсягу дотацій вирівнювання на соціальні послуги. Для цього слід застосувати **дані про попит**, виходячи з демографічних та структурних характеристик населення кожної адміністративно-територіальної одиниці, на основі яких зробити висновки про базові чинники, що визначають обсяг видаткових потреб для кожної функціональної категорії видатків, що її охоплює формула. Застосування даних про попит забезпечить об'єктивне відображення кількості наявних або потенційних споживачів послуг кожного типу [як інтернатних послуг, так і послуг в громаді] у формулі як для країни в цілому, так і для кожної адміністративно-територіальної одиниці. Завдяки цьому стане можливим усунути розбіжності, коли для об'єктивного розрахунку дотацій вирівнювання для подібних, але підпорядкованих різним

міністерствам (Мінпраці, Міносвіти, Мінорони здоров'я) видів соціальних послуг застосовуються різні *фінансові нормативи бюджетної забезпеченості*.

- Формула для соціальних послуг повинна враховувати дані про всі групи населення, щодо яких держава має конституційно та законодавчо закріплений обов'язок надавати інтернатні послуги та послуги в громаді, а саме, дітей, інвалідів [особи з фізичними та розумовими вадами] та осіб з хронічним захворюваннями [ВІЛ/СНІД, туберкульоз], осіб похилого віку [65 років і старше], безпритульних, колишніх в'язнів. Як головні змінні, при визначенні розрахункового показника обсягу видатків на соціальні послуги рекомендується застосовувати дохід на душу населення, рівень безробіття та кількість одержувачів пенсій у зв'язку зі старістю та інвалідністю.
- Для визначення витрат на утримання органів управління кількість населення зважується, як це передбачає діюча редакція формули, за допомогою набору коефіцієнтів, в яких може бути враховано зменшення витрат зі збільшенням масштабів фінансування.

16. Отримання інформації про попит не є складним, оскільки всі області, райони, міста і населені пункти мають демографічну статистику, пов'язану з соціальними послугами. У таблиці наведено огляд демографічних даних, необхідних для оцінки попиту.

Табл. 1. Перелік необхідних демографічних даних.

Вид даних	Джерело	Оновлення та зауваження
1. Загальна кількість населення адміністративно-територіальної одиниці	Перепис населення	З поправками згідно з даними щорічного дослідження доходів та витрат домогосподарств України та іншими статистичними даними, зібраними на всіх рівнях місцевої влади, зокрема, наданими Державним комітетом статистики про природну динаміку складу населення
2. Населення адміністративно-територіальної одиниці працездатного віку (18 - 60 років)	Перепис населення	З поправками згідно з даними щорічного дослідження доходів та витрат домогосподарств України та інших даних статистики
3. Кількість дітей шкільного віку, зарахованих до шкіл адміністративно-територіальної одиниці	Перепис населення	Вихідні дані десятирічного перепису населення зі щорічними змінами згідно з даними Державного комітету статистики та Міністерства освіти та науки про зарахування до шкіл.
4. Відсоток домогосподарств адміністративно-територіальної одиниці, що проживають в квартирах багатоквартирних будинків та приватних будинках	Перепис населення	З поправками згідно зі щорічними даними статистики, наданими органами місцевого самоврядування З поправками згідно з даними щорічного дослідження доходів та витрат домогосподарств України
5. Дохід домогосподарств на душу	Перепис населення	Дані щорічного дослідження доходів та витрат домогосподарств України, інші дані

населення		Держкомстату
6. Відсоток витрат домогосподарств адміністративно-територіальної одиниці на придбання продуктів харчування	Щорічне дослідження доходів та витрат домогосподарств України	Наразі існують дані тільки для країни в цілому Джерело оновлення – щорічне дослідження доходів та витрат домогосподарств України
7. Середня річна кількість безробітних на території адміністративно-територіальної одиниці	Місцеві відділення служби зайнятості	Зі щорічними змінами згідно з даними місцевих відділень
8. Середня річна кількість домогосподарств, що отримують допомогу за програмами грошової допомоги	Місцеві відділення Мінпраці	Зі щорічними змінами згідно з даними місцевих відділень
9. Кількість одержувачів пенсій у зв'язку зі старістю та інвалідністю, які проживають на території адміністративно-територіальної одиниці	Пенсійний фонд	Зі змінами згідно зі щорічними даними Пенсійного фонду

17. Розрахунок показника обсягу видатків на соціальні послуги може значною мірою спиратися на формулу в її теперішньому вигляді із застосуванням в структурі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості даних про структуру населення замість даних про кількість клієнтів інтернатних закладів. Однак ці рекомендації необхідно представити у вигляді єдиної формули, в якій загальний показник обсягу видатків з місцевого бюджету віднесено до середнього значення для країни в цілому. Це питання розглянуто нижче в **частині 2**.

Частина 2: Обґрунтування необхідності єдиного рівняння для визначення загального показника обсягу видатків з місцевого бюджету відносно середнього показника державних видаткових потреб на соціальні послуги

18. Як зазначено вище, діюча система бюджетного вирівнювання у сфері соціальних послуг у низці аспектів розбігається з визначеними в Бюджетному кодексі принципами бюджетної системи України. Такі розбіжності між декларованими принципами та діючою практикою мають згубні наслідки для політики розвитку соціальних послуг. Зокрема, послідовна зміна методики визначення обсягу дотацій вирівнювання на соціальні послуги щорічними Законами "Про Держбюджет" мала такі наслідки, як:

- недостатнє та неефективне надання соціальних послуг органами місцевого самоврядування;
- перекіс в бік інтернатних закладів;

- відсутність достатніх фінансових стимулів для організації надання альтернативи інтернатним закладам - послуг в громаді, як це передбачено ЗСП.

18. Ці особливості надання соціальних послуг посилюються системними недоліками діючої системи фінансування місцевих бюджетів в Україні в цілому, що, в свою чергу, негативно впливає на політику державних видатків, особливо видатків на соціальні послуги.

- Місцеві бюджети не мають необхідних джерел збільшення доходів. Хоча органи місцевого самоврядування мають можливість вносити корективи до розміру місцевих податків і зборів, частка останніх в доходах місцевих бюджетів становить лише близько 2 відсотків.
- Місцеві бюджети обтяжені значними видатковими зобов'язаннями. Зокрема, з місцевого бюджету здійснюється фінансування найдорожчих державних функцій: охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг.
- В результаті утворюється значний розрив між спроможністю місцевого бюджету збільшувати доходи та їхньою здатністю фінансувати згадані функції.

19. Через обмеження спроможності місцевих бюджетів збільшувати свої доходи вони є вкрай залежними від дотацій вирівнювання та вразливими до перекосів та помилок, що виникають попри задекларовані у Бюджетному кодексі принципи:

- принцип **збалансованості бюджетів** [ст. 7 Бюджетного кодексу];
- принцип **справедливості та неупередженості** [ст. 7 Бюджетного кодексу];
- принцип **самостійності** [ст. 7 Бюджетного кодексу];
- принцип **ефективності** [ст. 7 Бюджетного кодексу].

20. Згадані принципи:

- декларують передачу центральним урядом прав на виконання видатків тільки разом з відповідним фінансовим забезпеченням та розподіл коштів, що ґрунтується на прозорих та об'єктивних критеріях;
- місцеві бюджети мають повноваження витратити доходи на власний розсуд, виходячи з ефективності витрат.

21. Згаданим принципам має відповідати система міжбюджетних фінансових стосунків, а методика визначення обсягу дотацій вирівнювання [на основі

формули] створювалась з таким розрахунком, щоби втілювати зазначені принципи на практиці.

Оскільки центральний уряд *делегує (передає)* право виконувати видатки на соціальні послуги місцевому самоврядуванню і, водночас, прагне гарантувати певний мінімальний рівень якості та рівності доступу до послуг, він надає місцевим бюджетам кошти з тим, щоби вирівняти [через обчислення розрахункового показника обсягу видатків] спроможність місцевих бюджетів реалізувати передані їм права на виконання видатків. Розрахунковий показник обсягу видатків визначають як функцію фінансового нормативу бюджетної забезпеченості. Разом з тим, в описаній вище формулі для соціальних послуг застосовується (а) демографічна структура населення адміністративно-територіальної одиниці для визначення обсягу видатків на інтернатні заклади, законодавчо підпорядковані Мінохорони здоров'я, але (б) кількість клієнтів та коригувальні коефіцієнти для інтернатних установ, підпорядкованих Мінпраці та Міносвіти. Формула розрахунку показника обсягу видатків має загальний вигляд:

$$V_i = H * N * K, \text{ де}$$

H – фінансовий норматив бюджетної забезпеченості

N – населення або кількість клієнтів

K – коригувальний коефіцієнт

22. У таблиці підсумовано характеристики змінних у формулі розрахунку показника обсягу видатків на соціальні послуги, законодавчо підпорядкованих Мінохорони здоров'я, Міносвіти та Мінпраці.

Табл. 2. Змінні у формулі розрахунку показника обсягу видатків на соціальні послуги.

	Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості	Розрахунок структурних характеристик	Коригувальні коефіцієнти	Зауваження
Охорона здоров'я				
Область	<p>Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості залежить від:</p> <ul style="list-style-type: none"> - загального обсягу видатків на охорону здоров'я; - загальної кількості населення; - частки видатків обласних бюджетів на охорону здоров'я (згідно зі ст. 19 Постанови Кабміну №1195 від 05.09.2001 р., дорівнює 0,354); - коефіцієнту коригування частки видатків обласних бюджетів, що враховує частку заробітної плати у загальному обсязі видатків на охорону здоров'я (дорівнює 0,951). 	Кількість населення	Коефіцієнт вікової структури. Коефіцієнт відносних витрат на охорону здоров'я у зв'язку з віком та статтю (визначається Світовою організацією охорони здоров'я).	
Міста та райони	<p>* Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості залежить від:</p> <ul style="list-style-type: none"> - загального обсягу видатків на охорону здоров'я; - скоригованої кількості населення (мінус кількість населення, що 	- скоригована кількість населення (мінус кількість населення, що обслуговується установами державного та відомчого підпорядкування)	Коефіцієнт вікової структури. Коефіцієнт відносних витрат на охорону здоров'я у зв'язку з віком та статтю (визначається СООЗ). Коефіцієнт диференціації рівня витрат на одного жителя	

	обслуговується установами державного та відомчого підпорядкування) - частки видатків районних та міських бюджетів на охорону здоров'я (згідно зі ст. 19 Постанови Кабміну №1195 від 05.09.2001 р., дорівнює 0.646); - коефіцієнту коригування частки видатків районних та міських бюджетів, що враховує частку заробітної плати у загальному обсязі видатків на охорону здоров'я (дорівнює 1.027).		міст і районів (0,934 і 1,065).	
Освіта: область				
- Інтернатні установи для дітей, позбавлених піклування батьків	* Єдиний фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на освіту на одного учня. * Норматив залежить від обсягу наявних коштів. * Методика розрахунку регулюється окремими нормативно- правовими актами.	Кількість учнів	Коригувальний коефіцієнт для закладів цього типу (12,02)	
- Інтернатні установи для дітей-інвалідів	Те саме	Кількість учнів	Коригувальний коефіцієнт для закладів цього типу (6.6)	
- Спеціалізовані школи для дітей-інвалідів	Те саме	Кількість учнів	Коригувальний коефіцієнт для закладів цього типу (2.5)	

Освіта: райони та міста				Для загальноосвітніх шкіл передбачено спеціальний коефіцієнт, що залежить від кількості учнів в класі. Коефіцієнт тим вище, чим менше кількість учнів в класі. Таким чином, він заохочує зменшення кількості учнів на клас.
- Спеціалізовані школи для дітей-інвалідів	Те саме	Кількість учнів	Коригувальний коефіцієнт для закладів цього типу (2.5)	
Освіта: міста Київ та Севастополь				Показник кількості дітей у дитячих будинках сімейного типу згадувався у формулі тільки для міст Київ та Севастополь. Вилучено останніми поправками, прийнятими у вересні 2005р.
- Спеціалізовані школи для дітей-інвалідів	Те саме	Кількість учнів	Коригувальний коефіцієнт для закладів цього типу (2.5).	
Соціальні послуги				
- Інтернатні установи для осіб похилого віку, інвалідів, дітей-інвалідів	Фінансовий норматив у розрахунку на одного клієнта закладу.	Кількість клієнтів за даними на 1 січня	Коригувальні коефіцієнти не застосовуються.	
- Притулки для неповнолітніх	Фінансовий норматив у розрахунку на одного клієнта закладу.	Кількість місць за даними на кінець року.	Коригувальні коефіцієнти не застосовуються.	
- Територіальні центри	Фінансовий норматив у розрахунку на одного клієнта	Кількість клієнтів за даними на 1 січня. Кількість клієнтів	Коригувальний коефіцієнт для клієнтів послуг догляду вдома у	

	інтернатного закладу. Фінансовий норматив у розрахунку на одного клієнта послуг догляду вдома.	послуг догляду вдома у міській місцевості за даними на 1 січня. Кількість клієнтів послуг догляду вдома у сільській місцевості за даними на 1 січня.	сільській місцевості (1,4 у 2006 р.).	
--	---	---	---------------------------------------	--

Недоліки та протиріччя методики оцінки розрахункового показника обсягу видатків на соціальні послуги

23. Кількість клієнтів закладів соціального обслуговування [більшість яких є інтернатними] є неефективним показником при визначенні попиту на соціальні послуги. Причина цього полягає у неспроможності даного параметру вірно відображати попит на соціальні послуги в межах адміністративно-територіальної одиниці, оскільки кількість клієнтів інтернатних установ відображає швидше наявну пропозицію цих послуг, а не попит на соціальні послуги (потребу в них) серед населення. Попри певну специфіку соціальних послуг, законодавчо підпорядкованих Мінохорони здоров'я, Мінпраці та Мінсім'ї, можна помітити, що контингент їхніх адресатів та особливості його попиту є подібними. Дійсно, не дивлячись на наявність спільних рис змісту та предмету послуг для цих державних функцій, діюча формула застосовує неоднакові підходи для визначення попиту на них і неоднакові нормативи для аналогічних послуг залежно від того, яке управління вважається законодавчо відповідальним за надання послуги. Такий дезінтегрований підхід до визначення попиту на **взаємопов'язані та подібні** послуги має низку негативних наслідків, а саме:

- кількість зареєстрованих клієнтів інтернатних закладів неадекватно відображає попит на соціальні послуги на території адміністративно-територіальної одиниці;
- застосування неоднакових змінних до подібних послуг відкриває простір для маніпуляцій бюджетними трансфертами⁴;
- домінуюче становище у формулі інтернатних установ стимулює використання останніх у наданні послуг;
- через те, що формула не враховує послуги в громаді, місцеві громади позбавлені стимулів розвивати цю альтернативу закладам інтернатного типу⁵.

⁴ До маніпуляцій місцеві уряди заохочує ще й та обставина, що якщо 70% контингенту інтернатного закладу міста чи району формується на його території, частка фінансування такого закладу, яка припадає на відповідний місцевий бюджет, збільшується. Через необхідність дотримання правил місцевого уряду зацікавлений в тому, щоби не перевищити 70-відсотковий бар'єр – та обсяг фінансування в абсолютних цифрах.

24. Це підтверджується даними, зібраними проектом СРСПУ. Нижче наведено три типові приклади.

Приклад 1. Територіальні центри: включення дітей до контингенту адресатів.

Формально функцією територіальних центрів є надання інтернатних послуг та послуг вдома особам похилого віку та інвалідам.

Територіальний центр адміністративно-територіальної одиниці, надаючи послуги пенсіонерам та інвалідам, забезпечує також умови для ранньої реабілітації дітей-інвалідів, хоча бюджетна формула формально і не передбачає надання територіальним центрам коштів дотації вирівнювання на цей вид послуг для дітей. Поштовхом до такої ситуації стало завдання центрального уряду органам місцевого самоврядування кілька років тому створити так звані центри ранньої реабілітації з обіцянкою забезпечити новостворювані центри відповідним фінансуванням. Нажаль, це рішення досі не реалізовано, і центри [створені у більшості адміністративно-територіальних одиниць] перетворилися на фінансово незабезпечені функції, не передбачені формулою розрахунку дотацій вирівнювання і формально не закріплені за жодним рівнем влади.

Намагаючись зберегти діяльність фінансово незабезпеченої функції і в той же час заощадити адміністративні та комунальні витрати, керівництво адміністративної одиниці було змушене взяти знехтуваний заклад “під дах” територіального центру і забезпечувати його діяльність за рахунок існуючих структур.

Приклад 2. Проблема розмивання функцій територіальних центрів та простір для маніпуляцій бюджетною формулою.

Адміністративно-територіальна одиниця вирішила збільшити мережу територіальних центрів за рахунок нових центрів медичних послуг особам похилого віку. До переліку нових послуг увійшли такі спеціалізовані види діяльності, як спостереження з приводу серцево-судинних захворювань, онкологія і тимчасовий нагляд. По суті, нові центри дублюють деякі з послуг лікарень та поліклінік. Фінансове обґрунтування цієї “інновації” полягає в тому, що частка медичного обслуговування у структурі дотації вирівнювання розраховується від кількості мешканців, а не кількості клієнтів. Отже, відкриття та закриття медичних закладів не впливає на обсяг дотації вирівнювання, тому у разі виникнення потреби відкрити нову лікарню місцевий уряд змушений шукати додаткові кошти з місцевих джерел. З іншого боку, оскільки частка соціальних послуг у дотації вирівнювання розраховується від кількості клієнтів діючих закладів, збільшення мережі територіальних центрів автоматично призводить до збільшення обсягу дотації вирівнювання. Така схема маніпуляцій обсягом дотації дозволяє місцевим

⁵ З методичної точки зору, за відсутності даних оцінки питомої вартості надання інтернатних послуг та послуг в громаді обґрунтовано судити про те, наскільки останні є економічно ефективними, важко. Принципи такої оцінки є предметом поточного спільного дослідження проекту DFID СРСПУ та Світового банку. Як очікується, цю роботу буде проведено за фінансової підтримки за рахунок компоненту соціальних послуг кредиту УФСІ.

бюджетам фінансувати значну частину додаткових медичних видатків як видатків на соціальні послуги за рахунок дотації вирівнювання.

Методичні зауваження

25. Виходячи з наведених вище спостережень, можна зробити наступні висновки.

- Попри чітке визначення Бюджетним кодексом принципів функціонування бюджетної системи, вони не повністю збігаються з наявною практикою надання дотацій вирівнювання. Розбіжності між принципами та практикою мають істотні наслідки для розробки та впровадження політики розвитку соціальних послуг.
- Принцип **збалансованості бюджетів** передбачає забезпечення закріпленого права на виконання видатків відповідним фінансуванням. Цей принцип наразі порушується внаслідок того, що обрахунки обсягу фінансування не спираються на **дані про попит**. Як наслідок, фінансові вимоги до задоволення попиту також не отримують адекватної оцінки. Отже, перед місцевими бюджетами постає проблема нестачі ресурсів, необхідних для задоволення мінімального рівня фінансування соціальних послуг, що нерідко призводить до недостатнього та неефективного надання соціальних послуг.
- Принцип **справедливості та неупередженості** передбачає розподіл коштів на закріплені видатки на основі прозорих та об'єктивних критеріїв. Цей принцип також порушується. Діюча система бюджетного вирівнювання є уразливою до маніпуляцій. Хоча посадовці місцевих урядів подекуди демонструють винахідливість у спробах обійти недоліки та упущення бюджетної формули, вони змушені вдаватися в тому числі і до такої практики, яка створює сприятливі умови для корупції, зловживань та застосування тих чи інших схем отримання додаткових коштів дотації на неіснуючі, недіючі або не виправдані справжнім попитом послуги.
- Застосування принципу **самостійності** також не можна вважати належним. Попри відсутність формальних обмежень фінансового суверенітету місцевих урядів, система вирівнювання неявно скеровує спосіб організації надання соціальних послуг. Інакше кажучи, поточна система розрахунку дотацій вирівнювання на соціальні послуги не є нейтральною з точки зору її впливу на витрати місцевих бюджетів, оскільки змінні у формулі визначення розрахункового обсягу видатків працюють на перекіс в бік інтернатних закладів.

- Принцип **ефективності** лишається декларативним. Формула розрахунку обсягу дотацій вирівнювання визнає лише окремі види послуг [головним чином інтернатних]. Тому усі ініціативи місцевих громад стосовно підвищення різноманіття, ефективності та дієвості послуг, здатні покращити як результат для кінцевого споживача, так і ефективність використання коштів і скорочення абсолютної кількості інтернатних закладів, за діючої системи фінансового вирівнювання виявляються недоцільними.

Рекомендації

26. Враховуючи накреслені вище недоліки та протиріччя, а також наведені приклади та методичні зауваження, пропонуємо на розгляд Міністерства фінансів наступні рекомендації.

- Другий набір рекомендацій, поряд з рекомендаціями щодо застосування у бюджетній формулі для соціальних послуг **даних про попит** [див. Частина 1], передбачає розробку єдиного рівняння обрахунку загального показника обсягу видатків місцевих бюджетів на соціальні послуги відносно середнього значення для країни в цілому. Єдине рівняння повинне враховувати як інтернатні послуги, так і послуги в громаді і скасовувати практику застосування різних підходів до оцінки показника обсягу видатків на послуги, законодавчо підпорядковані різним міністерствам [Мінпраці, Міносвіти та Мінсім'ї].
- Формулювання принципів визначення потреб місцевої громади у соціальних послугах. Під "потребами місцевої громади" розуміється попит на соціальні послуги серед населення адміністративно-територіальної одиниці, віднесений до попиту серед населення інших адміністративно-територіальних одиниць країни. Таким чином, кількість клієнтів та одержувачів соціальних послуг [інтернатного типу та в громаді] адміністративно-територіальної одиниці необхідно представити як частку від загальнодержавного показника. Найпростішим способом встановити відносні потреби місцевої громади на соціальні послуги на практиці є вибір чотирьох-п'яти найважливіших видів соціальних послуг. Частку кожної адміністративно-територіальної одиниці у "загальних соціальних послугах" можна отримати як зважену суму часток її видатків на кожен вид соціальних послуг у її загальних видатках на соціальні послуги [отриманих виходячи з питомої вартості надання кожної послуги], де ваги є частками кожного з обраних видів видатків у загальнодержавних зведених видатках на всі види послуг, включених до нової формули дотації вирівнювання на соціальні послуги. Зважування дає набір величин для кожного місцевого бюджету, сума яких дорівнює 1. Отримані коефіцієнти дозволяють скоригувати частку адміністративно-територіальної одиниці у загальній кількості населення усіх адміністративно-територіальних одиниць, між якими розподіляється дохід, застосовуючи ваги відносного попиту на соціальні послуги.

- Формула повинна розраховувати частку кожного місцевого бюджету у загальному фонді коштів адміністративно-територіальної одиниці, призначеного до розподілу на соціальні послуги. При цьому необхідно враховувати розмір адміністративно-територіальних одиниць області [тобто частки загальної кількості населення одиниць у населенні області], їхню відносну податкоспроможність та відносний попит на соціальні послуги. Таким чином, кількість осіб, які перебувають в інтернатних закладах, вилучається зі структури показника Q_i як головна змінна у визначенні обсягу дотації вирівнювання і замінюється новою величиною, що враховує попит як на інтернатні послуги, так і на послуги в громаді. При обговоренні нової структури формули необхідно розглянути питання введення спеціально для соціальних послуг нової змінної S_i – обсягу загального фонду коштів, що надається кожному місцевому бюджету, де i -та величина є здобутком трьох множників:

$$S_i = (P_i) \cdot (F_i) \cdot (N_i)^6$$

- Кожний член рівняння вимірює функціональний обсяг видатків з місцевого бюджету відносно середнього показника обсягів видатків по країні. У випадку соціальних послуг, якщо адміністративно-територіальна одиниця надає відносно більший обсяг послуг особам похилого віку, дітям та інвалідам на душу населення порівняно з обсягом надання для країни в цілому, її обсяг видатків перевищує середній. Якщо вона є одержувачем коштів трансферту, формула передбачає отримання нею більшої частки трансферту відповідно до підвищеного попиту. У кожній функціональній сфері витрат на соціальні послуги в основі розрахунків лежить обчислення відносного показника обсягу необхідних видатків, а не фінансування діючої мережі інтернатних закладів.
- Представлена у такому вигляді, видаткова частина формули стає простішою для розуміння та тлумачення, а, отже, значно прозорішою. Крім того, оскільки дані, використовувані у видатковій частині формули, є демографічною статистикою місцевих урядів, яку легко перевірити, ця формула може застосовуватися до всіх адміністративно-територіальних одиниць.

⁶ Де P_i є часткою загальної кількості населення адміністративно-територіальної одиниці, F_i – часткою її загальної податкоспроможності, N_i – часткою її попиту на соціальні послуги відносно середньодержавного рівня.

Та

$\sum P_i = 1$; $\sum F_i = 1$; $\sum N_i = 1$ ($i = 1, 2, \dots, n$, де n – кількість адміністративно-територіальних одиниць України, між якими відбувається розподіл доходів).

Представлення видаткового компоненту формули у простішому, зрозумілішому вигляді є важливим аспектом розробки її оновленої структури для соціальних послуг.