

Отримано: 19.03.2015 р.

Прорецензовано: 30.03.2015 р.

Прийнято до друку: 30.04.2015 р.

Полохович М. Д. Підвищення ефективності використання бюджетних коштів у процесі реалізації соціальної політики / М. Д. Полохович // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: збірник наукових праць / ред. кол.: І. Д. Пасічник, О. І. Дем'янюк. – Острог: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2015. – Випуск 28. – С. 60–64.

УДК 336.26

JEL-класифікація: H53

**Полохович Михайло Дмитрович,**  
Національний університет «Острозька академія»

## ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Реалізація соціальної політики забезпечується державними бюджетними асигнуваннями, що призводить до певної обмеженості можливостей здійснення такої політики через брак коштів. Мета статті полягає в дослідженні нових шляхів підвищення ефективності соціальної політики. Одним з них є соціальні ваучери. Їх використання дозволить створити конкуренцію серед постачальників товарів і послуг для соціально незахищених верств населення, що суттєво підвищить їх якість. Також соціальні ваучери виключають можливість корупційних схем через велику кількість споживачів, що мають право вирішувати самостійно. Отже, використання міжнародного досвіду та впровадження ваучерів дозволить суттєво підвищити ефективність соціальної політики, що є надзвичайно важливим при обмеженості фінансових ресурсів держави.

**Ключові слова:** соціальна політика, ефективність соціальної політики, реалізація соціальної політики.

**Полохович Михаил Дмитриевич,**  
Национальный университет «Острожская академия»

## ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Реализация социальной политики обеспечивается государственными бюджетными ассигнованиями, что приводит к некоторой ограниченности возможностей осуществления данной политики из-за нехватки средств. Цель статьи заключается в исследовании новых путей повышения эффективности социальной политики. Одним из них являются социальные ваучеры. Их использование позволит создать конкуренцию среди поставщиков товаров и услуг для социально незащищенных слоев населения, что существенно повысит их качество. Также социальные ваучеры исключают возможность коррупционных схем через большое количество потребителей, имеющих право решать самостоятельно. Таким образом, использование международного опыта и внедрение ваучеров позволит существенно повысить эффективность социальной политики, является чрезвычайно важным при ограниченности финансовых ресурсов государства.

**Ключевые слова:** социальная политика, эффективность социальной политики, реализация социальной политики.

**Mihaylo Poliuhovich,**  
National University «OstrogAcademy»

## INCREASE EFFICIENCY OF SOCIAL POLICY

The implementation of social policy provided by state budget allocations, which leads to some limitations of the possibilities of this policy due to lack of funds. The purpose of the article is to study new ways to improve the effectiveness of social policies. One of them is social vouchers. Their use will create competition among suppliers of goods and services for disadvantaged populations, which will significantly improve their quality. Also social vouchers exclude the possibility of corruption schemes because of the large number of customers, with the right to decide on their own. Consequently, the use of international experience and introduction of vouchers will significantly increase the effectiveness of social policies is critical to the limited financial resources of the state.

**Keywords:** social policy, social policy effectiveness, implementation of social policy.

**Постановка проблеми.** Соціальна політика створює умови й чинники соціального розвитку населення країни. Реалізація соціальної політики на різних рівнях соціальної сфери, а також забезпечення нею культурних, соціальних, економічних, а також інших потреб її членів є важливим фактором розвитку людського капіталу та забезпечення добробуту суспільства. Саме тому питання підвищення ефективності соціальної політики є актуальним і потребує безперервного вивчення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Багато вітчизняних науковців визначають необхідність підвищення ефективності видатків держави на соціальний захист населення. Це розглянуто в працях О. В. Величка, О. І. Дем'янюк, М. М. Єрмошенка, В. В. Кравченка, І. П. Луніної, О. В. Опаріна,

К. М. Павлюка, Ю. В. Шулик, С. І. Юрія та багатьох інших. Проте вирішення такого питання потребує нових шляхів підвищення ефективності соціальних видатків.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дослідження полягає в дослідженні нових шляхів підвищення ефективності соціальної політики. Основним завданням дослідження є розробка та аналіз нових методів підвищення ефективності соціальної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Реалізація соціальної політики забезпечується державними бюджетними асигнуваннями, що призводить до певної обмеженості можливостей здійснення такої політики через брак коштів.

Це призводить до поглиблення соціальних суперечностей, зменшення соціальної активності громадян, що не має негативний вплив у короткостроковій і довгострокових перспективах. У короткостроковій перспективі це проявляється в зниженні рівня життя, зниження купівельної спроможності домогосподарств, у неможливості отримати все необхідне для оптимального рівня життя та ін. Довгострокова перспектива передбачає втрату людського капіталу, «відтік мізків» і робочої сили з країни, погіршення демографічної ситуації та ін.

Саме в таких умовах недостатнього рівня фінансового забезпечення і потрібно впроваджувати нові інструменти підвищення ефективності видатків, спрямованих на реалізацію соціальної політики.

Прикладом такого інструменту є соціальний ваучер. Соціальний ваучер (сертифікат) – документ, що дає право споживачу отримувати від обраного ним постачальника послугу в обсязі, відповідному грошовому номіналу ваучера (сертифікату) і на певних умовах, а постачальнику – право отримати оплату вартості послуги за фактом її надання в обсязі, відповідному грошового номіналу ваучера (сертифіката) і на певних умовах [2, с.182].

Механізм використання соціальних ваучерів передбачає наступні етапи:

- визначення кола осіб, які мають право на отримання соціальних ваучерів, оцінка номіналу ваучера;
- визначення кола постачальників, які бажають брати участь у ваучерній програмі і відповідають встановленим вимогам;
- видача ваучерів громадянам-учасникам програми, ознайомлення їх із переліком можливих постачальників;
- вибір громадянами постачальника та отримання послуг в обмін на ваучери;
- оплата постачальникам фактично реалізованих послуг [3].

Головною особливістю ваучерних програм є те, що в кінцевому рахунку постачальника (а отже, і одержувача бюджетних коштів) вибирає споживач, а не держава, тому процедура визначення кола постачальників повинна бути націлена на максимізацію їх кількості. Іншими словами, всі постачальники змагаються за клієнта і держава не може впливати на те, хто саме з постачальників отримає бюджетні кошти. Такий підхід має ще одну перевагу – зниження рівня корупції. Це пояснюється тим, що споживач прагне отримати максимальну вигоду за свій ваучер.

Така цільова споживча субсидія може надаватися як в «паперовому» форматі у вигляді спеціального документа (ваучера, талона, сертифіката), так і за допомогою веб-технологій або спеціальних карт. Останній спосіб у тій чи іншій мірі вже застосовується в ряді великих українських міст у формі «соціальних карток», проте в чистому вигляді в Україні поки що може застосовуватись лише «паперова» форма. Хоча створення електронної системи та спеціальних платіжних карток дозволить дещо зекономити кошти на друк ваучерів, захист від підробок, доставку до кінцевого споживача та інших супутніх витратах.

Соціальні ваучери активно використовуються в зарубіжній практиці надання соціальних послуг і вирішення найбільш гострих соціальних проблем, до теперішнього часу накопичений значний досвід застосування такої технології.

Найпоширеніші соціальні ваучери в США, де даними інструментом користуються мільйони пенсіонерів, інвалідів, багатодітних сімей. Люди з доходами нижче прожиткового мінімуму отримують іменні талони на харчування чи сертифікати, якими можуть платити за продукти, комунальні послуги, лікування, ліки і транспорт.

Як одну з форм ваучерної підтримки можна розглядати надання «персональних бюджетів» безпосередньо користувачам послуг. У Нідерландах інвалідам надаються фіксовані суми грошей, які вони мають право використовувати на оплату послуг обраного ними постачальника. У Швеції ваучерні системи успішно впроваджуються в сфері освіти, соціального обслуговування та інших видів індивідуальних послуг населенню. Муніципалітети контролюють постачальників послуг, установлюючи стандарти якості обслуговування, різні форми підтвердження якості, правила прийому, рівень оподаткування та інші. Прикладом успішної практики є муніципалітет Тебі в околицях Стокгольма, де вдале поєднання тендерів і ваучерної системи під гаслом «Краще обслуговування – те, яке кожен вибирає собі сам» призводить до значних позитивних результатів [3, с.185].

У Фінляндії соціальні ваучери застосовуються для надання освітніх послуг дітям дошкільного віку.

У Росії за методичної підтримки Фонду «Інститут економіки міста» в рамках програми «Соціально-економічне управління та розвиток на місцевому рівні: нова якість зростання», яка реалізується за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), цей механізм використовується з 2008 року.

Аналіз ваучерних програм показує, що в основному вони реалізуються на місцевому рівні, а отже реалізується максимальна наближеність бюджетних коштів до отримувачів допомоги. Також це дасть змогу розширити сферу послуг на місцевому рівні, що дозволить створити робочі місця. У такій ситуації кошти на реалізацію соціальної політики з одного боку будуть давати можливість для незахищених верств отримати все необхідне для нормального життя, а з іншого боку це дасть можливість для чесного та конкурентного розвитку бізнесу та створення нових робочих місць.

З іншого боку, головною інституційною умовою, на яке націлена реформа соціальної сфери, є централізація на регіональному рівні. І хоча «органи місцевого самоврядування мають право встановлювати за рахунок коштів бюджету муніципального утворення (за винятком фінансових коштів, що передаються місцевому бюджету на здійснення цільових видатків) додаткові заходи соціальної підтримки та соціальної допомоги для окремих категорій громадян незалежно від наявності у законах положень, що встановлюють вказане право», проте наявні фінансові ресурси та вплив цих органів є недостатніми для реалізації такого права [1, с. 148].

Оптимальним рішенням є саме делегування повноважень, пов'язаних із розподілом і використанням бюджетних коштів, централізованим органом під час схвалення та реалізації ваучерної програми для місцевого самоврядування.

Аналізуючи зарубіжний досвід застосування механізму цільових споживчих субсидій, можна виділити наступні переваги цього інструменту:

- можливість самостійного вибору споживачем постачальника, що стимулює конкуренцію, підвищення якості послуг (робіт, товарів) і зниження цін на відповідному ринку, підвищує задоволеність споживача від отриманих послуг (робіт, товарів);
- оплата тільки реально наданих споживачеві послуг (робіт, проданих товарів) – так реалізується принцип «гроші йдуть за споживачем», оплачується результат, а не процес, що зрештою підвищує результативність надання соціальних послуг;
- гарантія цільового використання субсидії;
- контроль якості поставлених послуг/товарів розпорядником бюджетних коштів через процедуру відбору постачальників;
- зниження корупційних ризиків, оскільки в кінцевому рахунку одержувача бюджетних коштів вибирає споживач, а не чиновник;
- прозорість витрачання бюджетних коштів.

До недоліків механізму соціальних ваучерів слід віднести більш високі адміністративні витрати (наприклад, у порівнянні зі споживчою субсидією в грошовій формі), проте, у більшості випадків вони виправдані через гарантії цільового використання субсидій. Недоліком може бути необхідність періодичної явки учасників програми для отримання ваучерів (або організації доставки ваучерів додому); ця проблема може бути вирішена за допомогою системи електронної реєстрації.

Звичайно, не завжди є чітке розуміння того, що технологія соціальних ваучерів передбачає використання конкурсу та під час відбору постачальників, їх кількість не повинна штучно обмежуватися.

Більш того, обмеження кількості постачальників суперечить самій ідеї соціальних ваучерів, націлених на розширення споживчого вибору. Необхідний максимально простий механізм отримання права бути учасником ваучерної програми для потенційних постачальників, націлений на максимізацію їх кількості. Також варто більш суттєво розробити процедуру допуску постачальника до ваучерної програми, щоб уникнути будь-які можливості підкупів і отримання незаконних конкурентних переваг.

Постачальники послуг, як правило, оцінюють оголошення про ваучерну програму як запрошення взяти участь у конкурсі державного або муніципального замовлення, тому необхідно не просто розміщення в засобах масової інформації запрошення постачальникам подати заявку на участь у програмі цільових споживчих субсидій, але й адресне інформування потенційних постачальників, створення громадського резонансу через ЗМІ та соціальну рекламу.

Для успішного здійснення програми соціальних ваучерів необхідні розробка і прийняття таких нормативних і робочих документів:

- порядок надання цільових споживчих субсидій;
- форма заявки постачальника на надання послуг по цільовим споживчим субсидіям;
- форма наказу керівника розпорядника бюджетних коштів про укладення угоди з постачальником або про відмову в укладенні цієї угоди;
- форма угоди з постачальником;
- форма заяви громадянина на отримання цільової споживчої субсидії;
- форма соціального ваучера (сертифікату, талону) [2].



**Рис. 1. Послідовність дій у процедурі надання соціальної підтримки на підставі соціального ваучера**

Послідовність дій у процедурі надання соціальних послуг на підставі соціального ваучера представлена на рисунку 1.

Застосування механізму соціальних ваучерів доцільно, коли виконується ряд умов:

- споживачі здатні самостійно здійснювати вибір постачальника (тобто вони дієздатні і достатньо компетентні для цього);
- споживачів послуги можливо визначити заздалегідь (наприклад, це неможливо зробити для послуг служби порятунку або анонімного психологічного консультування по телефону);
- високі адміністративні витрати на застосування соціальних ваучерів виправдані необхідністю гарантії цільового використання субсидії.

Іноді необхідною умовою називають наявність конкуренції серед постачальників тієї чи іншої послуги, однак, на наш погляд, проведення ваучерної програми на тій чи іншій території само по собі здатне стимулювати появу нових постачальників, тобто необхідно оцінювати потенційну можливість виникнення конкуренції.

Використання цільових споживчих субсидій представляється можливим (а часто і необхідним) під час вирішення багатьох проблем соціальної сфери, які в цих умовах необхідно переглянути, на користь соціальних ваучерів, що поєднують адресність соціальної допомоги з постійним набором послуг і товарів, не залежних від коливань цін.

Соціальні ваучери також можуть ефективно використовуватися та в інших напрямках: додаткові освітні послуги; зубопротезування; навчання або перенавчання безробітних тощо.

**Висновки.** У ході нашого дослідження було досягнуто поставлених завдань, що дозволило внести наступні рекомендації щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів у процесі реалізації соціальної політики:

1) увести в обіг соціальний ваучер (сертифікат) – документ, що дає право споживачу отримувати від обраного ним постачальника послугу в обсязі, відповідному грошовому номіналу ваучера (сертифіката) і на певних умовах, а постачальнику – право отримати оплату вартості послуги по факту її надання в обсязі, відповідному грошовому номіналу ваучера (сертифіката) і на певних умовах;

2) організувати реалізацію ваучерних програм на рівні місцевого самоврядування: саме на цьому рівні оптимальні процедура відбору постачальників послуг і формулювання чітких вимог у технічних завданнях на надання соціальних послуг, як правило, на більш високих рівнях їх неможливо зробити досить чіткими і детальними, які враховують специфіку території;

3) застосування механізму соціальних ваучерів дає можливість самостійного вибору споживачем постачальника, що стимулює конкуренцію, підвищення якості послуг і зниження цін на відповідному ринку, підвищує задоволеність споживача від отриманих послуг; реалізує принцип «гроші йдуть за споживачем»; забезпечує контроль якості поставлених послуг / товарів; сприяє зниженню корупційних ризиків і підвищенню прозорості витрачання бюджетних коштів.

### Література:

1. Александровой А. Л. Управление программами социального обслуживания и социальной помощи: учеб. пособие / под ред. А. Л. Александровой. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2014. – 346 с.
2. Боженко С. В., Єфанова М. В. Використання соціальних ваучерів для надання соціальних послуг: особливості, проблеми перспективи. / С.В. Боженко, М.В. Єфанова // Збірник наукових праць «Проблеми економіки, фінансів та управління виробництвом». – 2013. – №30. – С. 182-187.
3. Боженко С. В., Єфанова М. В. Використання соціальних ваучерів для надання соціальних послуг: особливості, проблеми перспективи. / С. В. Боженко, М. В. Єфанова // Збірник наукових праць «Проблеми економіки, фінансів та управління виробництвом». – 2013. – №30. – С. 182-187
4. Медичне страхування в Україні, Великобританії, Канаді, Німеччині, Бельгії (Огляд, складений з фрагментів статей) [Електронний ресурс]: // Національний загальномедичний інтернет-проект LIKAR.INFO. – Режим доступу: <http://www.likar.info>.
5. Овчарова Н. В. Оцінка ефективності бюджетної політики в соціальній сфері / Н. В. Овчарова // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право) : наук. журн. – К. : НАУ. – 2014. – № 7. – С. 159–169.
6. Роменська, К. М. Зарубіжний досвід удосконалення використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування [Текст] / К. М. Роменська // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. – 2011. – №10. – С. 35 – 39.