

СХВАЛЕНО
розпорядженням Кабінету Міністрів України
від 19 серпня 2020 р. № 1035-р

КОНЦЕПЦІЯ
реформи фінансування системи забезпечення
населення культурними послугами

Загальна частина

Культура має вирішальну роль у житті суспільства, забезпечує його цілісність і розвиток, впливає на всі сфери суспільного життя, насамперед на економіку.

З 2014 року Україна активно виконує завдання реформи децентралізації влади, одним з яких є забезпечення якісних і доступних послуг населенню, в тому числі культурних. Це вимагає розроблення механізму фінансування системи забезпечення населення культурними послугами та прийняття політичних рішень щодо його впровадження.

Культура створює необхідне середовище для зростання людського та соціального капіталу, а отже, підвищення конкурентоспроможності регіонів та їх привабливості для життя.

Впровадження прогресивних методів бюджетування, орієнтованих на результат, передбачає перехід від утримання бюджетних установ до фінансування наданих ними культурних послуг. Зміна підходу до фінансування закладів культури сприятиме більш ефективному використанню ресурсів, що і є однією із засад реформи децентралізації влади.

Ця Концепція визначає керівні принципи, шляхи, завдання і строки формування та реалізації державної політики, спрямованої на розроблення ефективного механізму фінансування сфери культури.

Необхідність проведення реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами узгоджується з такими документами:

середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275;

планом заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019—2021 роки, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77;

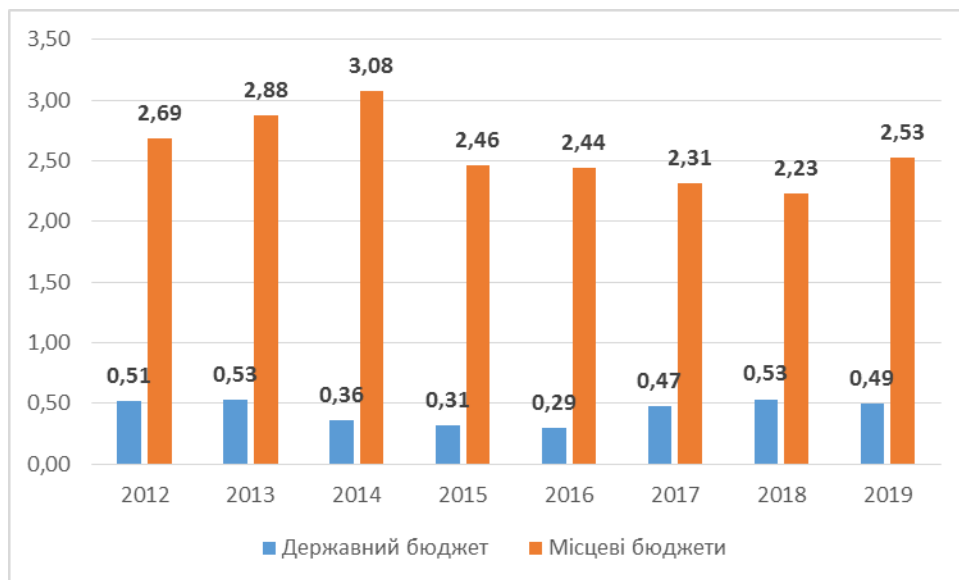
Концепцією реформування системи забезпечення населення культурними послугами, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 27 (Офіційний вісник України, 2019 р., № 12, ст. 425);

планом заходів щодо реалізації Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 355.

Проблема, яка потребує розв'язання

За наявного механізму фінансування під час розподілу видатків місцевих бюджетів сфера культури перебуває на останніх позиціях. Крім того, у структурі видатків місцевих бюджетів за 2014—2018 роки спостерігається стійка тенденція до зниження частки видатків, що спрямовуються на культуру і мистецтво. Водночас частка видатків з державного бюджету у визначений період має тенденцію до зростання (Діаграма 1.). Співвідношення видатків, що спрямовуються з державного та місцевих бюджетів на культуру та мистецтво, змінюється у 2019 році, однак збільшена порівняно з 2018 роком частка видатків з місцевих бюджетів не досягла рівня 2014 року.

Діаграма 1. Частка видатків на культуру та мистецтво у структурі державного та місцевих бюджетів у 2012—2019 роках, відсотків

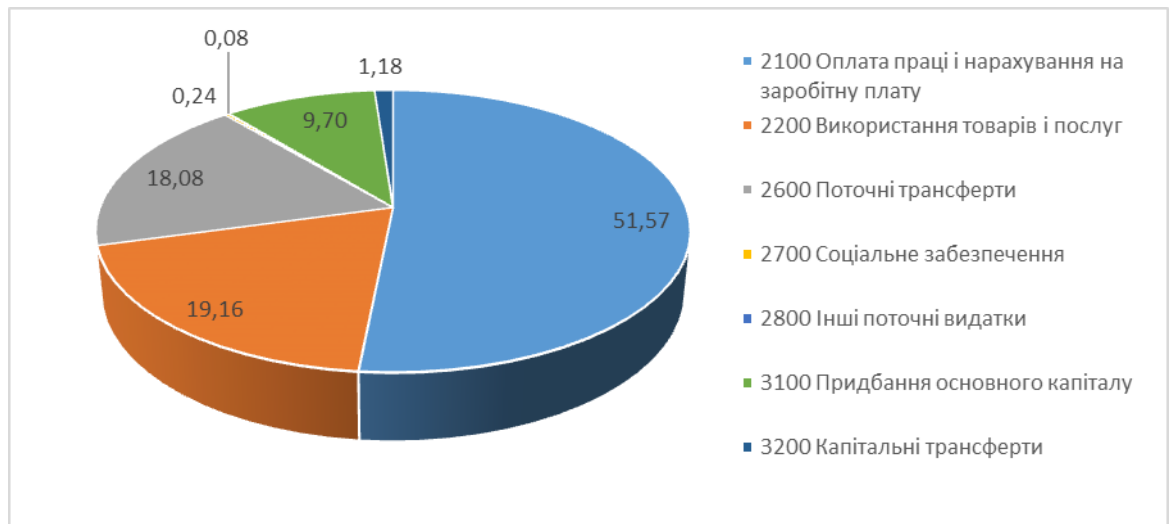


До кінця 2014 року базові видатки на освіту, культуру і медицину належали до видатків, які враховувалися під час визначення міжбюджетних трансфертів. Місцевий бюджет отримував дотацію з державного бюджету тільки у разі, коли потрібна сума видатків не покривалася власними доходами, що гарантувало однаковий на всій території України базовий обсяг надання медичних, освітніх, культурних послуг.

Згідно із Законом України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” змінилася модель розподілу міжбюджетних трансфертів, яка не передбачає застосування компенсаторних механізмів для сфери культури та спричинила зменшення частки видатків для фінансування соціокультурної інфраструктури та надання культурних послуг.

Ще однією проблемою на сьогодні є спрямування закладами культури більшої частини коштів на виплату заробітної плати працівникам та оплату комунальних послуг (Діаграма 2.). При цьому з року в рік накопичується дефіцит капітальних видатків.

Діаграма 2. Фінансування сфери культури з місцевих бюджетів за кодами економічної класифікації в 2019 році, відсотків



Проте, незважаючи на обсяг видатків на оплату праці, згідно з даними Держстату, середній рівень оплати праці у сфері культури на 28 відсотків нижчий від середньої заробітної плати в розрахунку на штатного працівника. Також в об'єднаних територіальних громадах звичайною є практика працевлаштування працівників закладів культури на умовах неповної зайнятості, тому фактичні виплати значно нижчі порівняно із середніми. Так, результати інтерв'ю в об'єднаних територіальних громадах свідчать, що рядові працівники бібліотек працюють на 0,1—0,25 ставки, керівники бібліотек — на 0,5 ставки, працівники клубних закладів — на 0,25—0,5 ставки.

Вагомим фактором зміцнення і розвитку кадрового потенціалу сфери культури є створення гідних умов праці. Насамперед ідеться про достатній розмір заробітної плати для задоволення як базових потреб, так і потреб розвитку, фізіологічного, емоційного та психологічного відновлення працівника культури.

Причиною такого стану є постатейний кошторисний принцип, закладений в основу фінансування закладів культури державної та

комунальної власності, адже фінансування закладу жодним чином не залежить від результатів ефективності його роботи. Бюджетні кошти надаються закладу культури за фактом його існування, а заробітна плата працівникам нараховується за відпрацьований час без урахування кількості та якості наданих ними культурних послуг.

Таким чином, наявний механізм фінансування сфери культури орієнтований на підтримку об'єктів культурної інфраструктури без урахування потреб споживачів у культурних послугах, що негативно позначається на ефективності використання ресурсів та можливості якісного планування необхідних сум видатків на середньострокову перспективу. Водночас відсутність гарантій держави щодо територіальної і цінової доступності, а також стимулів для збільшення кількості та підвищення якості культурних послуг призводить до критично малої кількості пропозицій культурних послуг та попиту на їх отримання.

Так, згідно з даними соціологічного дослідження щодо стану та перспектив розвитку соціокультурної інфраструктури в об'єднаних територіальних громадах, яке проводилося Всеукраїнською громадською організацією “Асоціація сприяння самоорганізації населення”, в об'єднаних територіальних громадах спостерігається недостатній обсяг фінансування сфери культури, а основними труднощами у сфері культури, з якими стикаються об'єднані територіальні громади, визначено аварійний стан закладів культури, фінансування культури за залишковим принципом, застаріла соціокультурна інфраструктура, що свідчить про відсутність умов для надання населенню культурних послуг належної якості у необхідній кількості.

Згідно з результатами соціологічного дослідження, яке проводилося Київським міжнародним інститутом соціології, 50 відсотків дорослого населення України не відвідала жодного культурного заходу протягом останнього року. Серед основних проблем 50,1 відсотка опитаних зазначили, що відчувають фінансову неспроможність відвідувати культурні заходи. Лише 1 відсоток населення відвідує культурні заходи так часто, як бажає.

Станом на 1 січня 2020 р. встановлений на законодавчому рівні прожитковий мінімум на місяць на одну особу становить 2027 гривень. За даними Мінсоцполітики, фактичний розмір прожиткового мінімуму у цінах січня 2020 року в розрахунку на місяць на одну особу становить 4335 гривень, що більше ніж удвічі перевищує законодавчо встановлений мінімум. Порівняно з фактичним прожитковим мінімумом станом на 1 січня 2019 р. частка витрат на культуру, закладених у фактичний прожитковий мінімум, зросла на 0,1 відсотка (11 гривень) і становить 1,9 відсотка (82 гривні) на місяць, що не вплинуло на обсяг витрачених населенням коштів на задоволення культурних потреб.

Конституція України гарантує кожній людині право на вільний розвиток своєї особистості. Водночас для задоволення культурних потреб людини і громадянина, які є фундаментальними для самоідентифікації духовного здоров'я та розвитку особистості, її емоційного інтелекту, умови залишаються несприятливими внаслідок фактичної територіальної та/або цінової недоступності для населення культурних благ та культурних послуг, до якого призвів існуючий механізм фінансування сфери культури, зокрема, системи забезпечення населення культурними послугами.

З огляду на зазначене система забезпечення населення культурними послугами потребує кардинальної зміни механізму фінансування, що дасть змогу підвищити ефективність використання бюджетних коштів, а ресурси спрямовуватимуться на задоволення культурних потреб населення.

Мета і строки реалізації Концепції

Метою даної Концепції є визначення основних завдань і способів створення умов для запровадження нового механізму фінансування системи забезпечення населення культурними послугами.

Строк реалізації Концепції — 2020—2025 роки.

Принципи реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами

Реформа фінансування системи забезпечення населення культурними послугами ґрунтується на принципах бюджетної системи.

Шляхи і способи розв'язання проблеми

Розв'язання проблеми фінансування системи забезпечення населення культурними послугами передбачається здійснити шляхом створення правових та організаційних умов для фінансування сфери культури, диверсифікації джерел фінансування, формування конкурентних ринків культурних послуг.

Завдання реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами

Основними завданнями реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами є:

створення моделей фінансування культурних послуг, які надаються державними і комунальними закладами культури;

оновлення системи оплати праці працівників сфери культури;

створення можливостей для розвитку соціокультурної інфраструктури на регіональному та місцевому рівні;

впровадження проектного підходу для формування конкурентних ринків культурних послуг;

впровадження механізму державно-приватного партнерства для реалізації інвестиційних проектів у сфері культури;

поширення застосування інших інструментів фінансування сфери культури.

Створення моделей фінансування культурних послуг,
які надаються державними і комунальними закладами культури

Моделі фінансування культурних послуг, які надаються державними і комунальними закладами культури, повинні базуватися на державних гарантіях цінової доступності та враховувати рівень платоспроможності отримувачів культурних послуг. Зокрема, передбачається впровадження таких моделей надання культурних послуг:

на безоплатній основі — вартість надання базового набору культурних послуг повністю відшкодовується за рахунок коштів відповідного бюджету;

на умовах співоплати — вартість послуг покривається за рахунок коштів відповідного бюджету і частково — отримувачем культурної послуги;

на умовах повної оплати — вартість послуги повністю оплачує отримувач культурної послуги.

Виконання цього завдання передбачає, зокрема, розроблення:

моделей фінансування закладів культури за диференційованим принципом;

методики розрахунку собівартості послуг, що включені до базового набору культурних послуг, які надаються на безоплатній основі;

системи верифікації надання культурних послуг.

Оновлення системи оплати праці
працівників закладів сфери культури

Система оплати праці повинна включати стимули для якісної та ефективної роботи працівників закладів сфери культури, зокрема передбачати взаємозв'язок між оплатою праці та продуктивністю діяльності закладу культури. Зростання заробітної плати в результаті поліпшення основних показників ефективності діяльності закладу культури, які надалі враховуватимуться органами місцевого самоврядування під час планування бюджету на наступний період, стимулом, що позитивно вплине на мотивацію до якісної і творчої роботи працівників та дасть змогу залучити фахівців до роботи у сфері культури.

Виконання цього завдання передбачає, зокрема:

вжиття заходів до впорядкування умов оплати праці працівникам сфери культури відповідно до показників ефективності їх роботи;

проведення дослідження можливостей впровадження системи заохочувальних виплат для працівників державних і комунальних закладів культури з урахуванням показників результативності, ефективності та якості їх роботи.

Створення можливостей для розвитку соціокультурної інфраструктури на регіональному та місцевому рівні

Основою надання доступних культурних послуг для населення є сучасна інфраструктура, яка дає змогу надавати якісні культурні послуги.

Нова модель фінансування системи забезпечення населення культурними послугами передбачає посилення фінансової та інституційної спроможності органів місцевого самоврядування у частині виконання власних та делегованих повноважень у сфері культури шляхом диверсифікації джерел фінансування сфери культури на регіональному та місцевому рівні.

Виконання цього завдання передбачає, зокрема:

визначення поточного стану фінансування сфери культури на регіональному та місцевому рівні;

створення додаткових можливостей для фінансування соціокультурної інфраструктури на регіонального та місцевому рівні.

Впровадження проектного підходу до формування конкурентних ринків культурних послуг

Конкурентний ринок культурних послуг повинен формуватися та розвиватися на основі врахування попиту і пропозиції на культурні послуги (продукти), орієнтуватися на актуальні запити отримувачів культурних послуг та стан їх задоволення.

На сьогодні на всіх рівнях відбувається впровадження та розвиток технологій управління проектами, що дає можливість сконцентрувати увагу та ресурси на виконанні визначеного комплексу завдань за певних обмежень у часі, ресурсах, бюджеті.

Сфера культури є однією з пріоритетних для застосування методів і прийомів проектного менеджменту, впровадження якого сприятиме формуванню оптимальної організаційної структури і взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, збільшенню кількості альтернативних ресурсів, оптимізації їх використання, стимулюватиме пропозицію та споживання культурних послуг.

Впровадження проектного підходу до формування конкурентних ринків культурних послуг передбачає:

розроблення механізму покрокового впровадження проектного підходу до фінансування системи забезпечення населення культурними послугами на регіональному та місцевому рівні;

забезпечення узгодженості напрямів проектної діяльності на всіх рівнях влади з пріоритетами, цілями і завданнями державної культурної політики;

дослідження можливостей використання та запровадження багатоканального фінансування проектів для сфери культури.

Впровадження механізму державно-приватного партнерства для реалізації інвестиційних проектів у сфері культури

Державно-приватне партнерство є дієвим та ефективним механізмом залучення позабюджетних коштів і висококваліфікованих кадрів для виконання стратегічних завдань соціально-економічного розвитку в умовах дефіциту бюджетних коштів.

Впровадження державно-приватного партнерства у сфері культури дасть змогу залучити фінансові ресурси для інвестиційних проектів у сфері культури, відновлення об'єктів культурної спадщини, реконструкції та модернізації кінотеатрів, театрів, бібліотек та клубів, створення нових культурних просторів.

Впровадження механізму державно-приватного партнерства для реалізації інвестиційних проектів у сфері культури передбачає, зокрема:

дослідження найбільш ефективних форм співробітництва між державою і об'єднаними територіальними громадами (державними партнерами) та приватними партнерами у сфері культури;

визначення переліку потенційних інвестиційних проектів у сфері культури, які можуть реалізовуватися на умовах державно-приватного партнерства;

налагодження механізмів взаємодії державних та приватних партнерів у сфері культури;

забезпечення підготовки якісних інвестиційних проектів, які здійснюються на умовах державно-приватного партнерства, з метою залучення інвестицій у сферу культури.

Поширення застосування інших інструментів фінансування сфери культури

На сучасному етапі розвитку економіки, який характеризується масовим розповсюдженням інформаційно-комунікаційних технологій,

відбувається поступове з'єднання пасивної та активної ролі споживача і виробника, що призводить до трансформації фінансових відносин та появи нових фінансових інструментів і методів мобілізації капіталу.

Розвиток зв'язків сфери культури та бізнесу, налагодження різних форм і можливостей взаємовигідної співпраці у зазначених сферах, а також формування громадської думки на користь підтримки культури дасть змогу залучити інструменти альтернативного фінансування та інших ресурсів (людських, матеріальних, інформаційних тощо), які не можуть бути забезпечені відповідним місцевим бюджетом, для реалізації певного суспільно значущого культурного проекту.

Реалізація Концепції здійснюється відповідно до плану заходів щодо її реалізації із зазначенням органів, відповідальних за здійснення конкретних заходів, обсягу фінансових ресурсів і строків виконання, який щороку в разі потреби коригується за результатами оцінки його виконання.

Очікувані результати

Реалізація Концепції дасть змогу:

запровадити високоефективні механізми фінансування системи забезпечення населення культурними послугами;

підвищити ефективність та прозорість використання бюджетних коштів у сфері культури;

залучити позабюджетні кошти у сферу культури;

забезпечити конкурентний рівень оплати праці працівників сфери культури;

створити конкурентний ринок культурних послуг для постачальників усіх форм власності та споживачів таких послуг;

забезпечити високий рівень якості надання культурних послуг, їх територіальної та цінової доступності.

Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудова ресурсів

Обсяг фінансування, матеріально-технічних і трудових ресурсів, необхідних для виконання плану заходів щодо реалізації Концепції, визначається щороку з урахуванням реальних можливостей державного та місцевих бюджетів.

До джерел фінансування заходів щодо реалізації Концепції належать кошти державного та місцевих бюджетів, програм, проектів міжнародної технічної допомоги, а також інших джерел, не заборонених законодавством.