

УДК 351.84: 336.143

Ю. І. Скулиш,

к. е. н., доцент кафедри фінансів та банківського бізнесу,
Університет економіки та права "КРОК"

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ВИДАТКІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню особливостей бюджетного забезпечення соціальних видатків в Україні. Проаналізовано сучасний стан фінансування видатків на соціальні цілі, визначено основні проблеми в цій сфері. Окреслено пріоритети використання бюджетних ресурсів, що спрямовуються на розвиток соціальної сфери, та запропоновано шляхи підвищення їх ефективності.

The publication is devoted to investigation of peculiarities of the budget providing of social expenditures in Ukraine. The present state of funding of expenditures on social purposes is analyzed, the main problems in this area are determined. The priorities of use of the budget resources, which are directed on development of social sphere, are outlined; the ways of their efficiency improving are proposed.

Ключові слова: соціальні видатки, бюджетне забезпечення, фінансування соціальної сфери, соціальна спрямованість бюджетної політики.

Key words: social expenditures, budget providing, funding of social sphere, social orientation of budget policy.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ І ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Метою соціально-економічних перетворень, які відбуваються в Україні, є формування соціально орієнтованої ринкової економіки, що спрямована на забезпечення гідних умов життя та добробуту громадян. Проте впродовж перехідного періоду відбулось загострення саме соціальних проблем, виявилась низька ефективність та недосконалість заходів соціальної політики, безпосереднім об'єктом якої є соціальна сфера. Це зумовлює актуальність наукових досліджень проблематики бюджетного забезпечення окремих складових соціальної сфери, оцінки ефективності соціальних видатків з огляду на реальні показники соціально-економічного розвитку, визначення пріоритетів розвитку соціальної сфери.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ, У ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Різні аспекти розвитку соціальної сфери та її окремих складових досліджувались у роботах відомих вітчизняних науковців: А. Гальчинського, В. Геєця, І. Гнибіденка, О. Грیشної, М. Долішнього, М. Карліна, В. Куценко, Е. Лібанової, А. Лісогор, П. Леоненка, В. Мандибури, О. Макарової, Б. Надточія, В. Новікова, В. Одинця, В. Оні-

кієнка, І. Петрової, С. Пирожкова, А. Ревенка, У. Садової та багатьох інших. Чільне місце в системі цих наукових досліджень посідають проблеми фінансового забезпечення соціальної сфери. Проте загострення дефіциту бюджетних ресурсів та відсутність системного бачення майбутніх реформ соціальної сфери визначають необхідність подальших наукових розвідок у цій сфері.

Необхідність визначення нових пріоритетів фінансування соціальної політики зумовлює постановку цілей даної статті, що включають визначення тих проблем, що знижують ефективність соціальних видатків в Україні, та окреслення можливих шляхів їх вирішення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Соціальний бюджет — це кошторис усіх видатків і доходів держави, що забезпечують функціонування галузей соціально-культурної сфери і спрямовані на підвищення добробуту та забезпечення належної якості життя громадян на основі дотримання принципів соціальної справедливості. Він характеризує обсяги коштів, які держава витрачає на розвиток людського капіталу, включаючи охорону здоров'я, на освіту населення, духовний та культурний розвиток, систему соціального захисту та соціального забезпечення населення.

Основними джерелами фінансування соціальних видатків держави в Україні є ресурси дер-

Табл. 1. Обсяги соціальних видатків зведеного бюджету України, 2000—2009 рр., млрд грн.

Статті видатків	Роки									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
освіта	5,0	7,4	12,2	14,9	18,3	26,8	33,7	44,3	60,3	66,1
охорона здоров'я	4,5	5,5	7,5	9,7	12,1	15,4	19,7	26,7	33,4	36,3
соціальний захист та соціальне забезпечення	6,5	9,1	12,6	12,9	19,4	40,1	41,5	48,5	73,3	78,1
духовний та фізичний розвиток	1,1	1,3	1,4	2,0	2,6	3,4	4,3	5,6	7,7	8,3
<i>сукупні видатки соціального бюджету</i>	<i>19,0</i>	<i>25,5</i>	<i>33,8</i>	<i>39,6</i>	<i>52,6</i>	<i>85,8</i>	<i>99,1</i>	<i>125,2</i>	<i>176,4</i>	<i>190,4</i>
всього видатків Зведеного бюджету	48,1	55,5	60,3	75,7	102,5	141,9	175,5	227,6	309,2	307,3

Джерело: дані Міністерства фінансів України [2].

жавного і місцевих бюджетів, а також кошти державних цільових позабюджетних фондів, до яких належить система фондів соціального страхування. В системі бюджетної класифікації видатки на соціально-культурні цілі включають кошти, що спрямовуються на фінансування освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення населення, духовного та фізичного розвитку, а також на фінансування програм забезпечення житлом.

У цілому, видаткова частина Зведеного бюджету України зросла з 27,3% до 33,7% ВВП упродовж 2000—2009 рр., що цілком відповідає загальносвітовій тенденції зростання державних видатків у міру розвитку національної економіки. Дійсно, починаючи з 2000 р., в Україні спостерігалось стабільне зростання ВВП і відповідно номінальних доходів та видатків бюджету; до початку фінансово-економічної кризи наприкінці 2008 р. щорічний приріст видатків на соціально-культурні заходи становив не менше, ніж 30 в.п., а за окремими статтями (зокрема, видатками на соціальний захист та соціальне забезпечення) навіть перевищував 50 в.п.

Зростання видатків на соціально-культурні заходи тривало і в 2008 р., який став роком початку економічної рецесії в Україні. За підсумками року, сукупні видатки зведеного бюджету зросли на 36,8 в.п. в порівнянні з попереднім періодом, а видатки на соціально-культурну сферу — відповідно на 38,8 в.п. (табл. 1). Проте із розгортанням фінансово-економічної кризи в 2009 р. темпи зростання видатків зведеного бюджету значно сповільнилися, сягнувши лише 99,4% щодо показника попереднього року (темпи зростання видатків на соціально-культурну сферу — відповідно 107,9%). Таке зменшення темпів зростання видатків фахівці пов'язують зі зменшенням видатків на виплату населенню компенсацій втрат від знецінення грошових заощаджень, що були профінансовані в 2008 р. у сумі 6,1 млрд грн., а в 2009 р. — у сумі лише 19,7 млн грн. [1, с. 81].

Таким чином, впродовж останнього десятиріччя вітчизняна соціальна політика характеризувалась масштабним нарощуванням соціальних видатків та значним розширенням соціальних зобов'язань держави. Аналіз структури бюджетних видатків за укрупненими групами статей у контексті функціональної класифікації показує, що з 2002 р. видатки соціального призначення становлять більше половини видатків консолідованого бюджету України, що дозволяє

характеризувати його як "соціально спрямований". Упродовж цього періоду темпи зростання соціальних видатків у окремі роки випереджали не лише темпи зростання сукупних видатків бюджету, а й темпи зростання національного ВВП. Це свідчить про те, що соціальна спрямованість бюджетної політики в Україні значною мірою підпорядковується політико-соціальним цілям, не враховуючи реальні макроекономічні передумови та перспективи довгострокового розвитку держави. Як наслідок, обрання в якості пріоритету фінансування соціальної політики не було підкріплене належними фінансовими ресурсами та не супроводжувалось структурними реформами в соціальній сфері, незважаючи на виклики фінансово-економічної кризи. Важливу роль у цьому відігравали виборчі компанії різного рівня, які фактично безперервно відбувалися в Україні з 2004 року, широко використовуючи гасла розширення державних соціальних гарантій як основного засобу боротьби за електоральні симпатії.

Питома вага видатків на соціально-культурні заходи впродовж 2000—2009 рр. зросла на 22,5 в.п. (відповідно з 39,5% до 62% сукупних видатків зведеного бюджету). Характерно, що найбільша частка видатків на соціальні цілі (62% сукупних видатків) мала місце в 2009 р., на який прийшовся "пік" фінансово-економічної кризи. В цьому році видатки соціального спрямування Зведеного бюджету України сягнули 190,4 млрд грн., перевищивши показник попереднього року на 13,9 млрд грн.; з них соціальні видатки державного бюджету становили 86,2 млрд грн., соціальні видатки місцевих бюджетів — відповідно 104,2 млрд грн.

Другий максимум соціальних видатків зведеного бюджету було зафіксовано в 2005 р. (60,3% сукупних видатків), що пов'язувалось з черговою ротацією уряду та виконанням соціальних зобов'язань, задекларованих під час виборчої компанії 2004 р. Відповідно, в ці періоди значно скорочувалася частка видатків, що витрачаються на загальнодержавні цілі (з 46,6% до 27,2% сукупних видатків). Водночас питома вага видатків, що

спрямовуються на економічний розвиток, коливалася обернено пропорційно щодо зростання соціальних видатків, оскільки бюджетний процес останніх років традиційно характеризується пошуком компромісу в розподілі коштів на соціальні програми та на економічне зростання, породжуючи дискусію про пріоритети витрачання державних ресурсів.

Структура видатків зведеного бюджету на соціально-культурні заходи за функціональною класифікацією залишається досить стабільною: найвагомішу статтю становлять видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення. Особливо значне зростання цієї категорії видатків (як в абсолютному, так і у відносному виразі) мало місце в 2005 р., коли соціальний розвиток був визначений одним із політичних пріоритетів, а видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення зросли до 28,2% сукупних видатків зведеного бюджету, або 9,3% ВВП, внаслідок значного розширення соціальних гарантій. Зокрема, було істотно підвищено розмір ряду соціальних допомог, мінімальної заробітної плати; в свою чергу, прирівнення мінімальної пенсії до прожиткового мінімуму для непрацездатних наприкінці 2004 р. призвело до зростання дотацій державного бюджету до Пенсійного фонду.

Друге місце в структурі соціальних видатків посідають видатки на освіту, причому питома вага цієї статті видатків істотно зростає: з 12% до 21,5% сукупних видатків Зведеного бюджету України. В порівнянні з кризовим періодом, властивим перехідній економіці, цей показник значно підвищився і по відношенню до ВВП (до 7% у 2009 р.), що наближає нашу країну до кращих світових стандартів. Проте науковці одностайні в думці, що рівень фінансування освіти залишається недостатнім з огляду на важливість цієї сфери та глибину проблем, що накопичилися упродовж перехідного періоду. Більш того, чинний показник залишається надто далеким від необхідного рівня, задекларованого Законом України "Про освіту", — 10% національного доходу.

Питома вага видатків на охорону здоров'я в структурі зведеного бюджету істотно не змінювалася, коливаючись в межах 10—12% (11,8% у 2009 р.). Надто низький рівень фінансування медичної галузі в порівнянні зі стандартами розвинутих країн (лише 4% до вітчизняного ВВП в 2009 р.) жодною мірою не відображає реальних потреб галузі та не може задовольнити потреби населення у відповідних послугах в гарантованому державою обсязі та на відповідному рівні.

Аналіз видатків зведеного бюджету за економічною структурою бюджетної класифікації свідчить, що на поточні видатки спрямовується понад 80% бюджетних видатків на охорону здоров'я, а також духовний і фізичний розвиток та понад 90% бюджетних коштів — на освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення. Видат-



Рис. 1. Обсяги та питома вага видатків соціального спрямування в розрізі економічної класифікації (оплата праці з нарахуваннями та поточні трансферти населенню)

Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України [2].

ки соціального спрямування (оплата праці з нарахуваннями та поточні трансферти населенню) за Державним бюджетом України у 2009 р. проведено у сумі 97,7 млрд грн., що склало 98,2% річних планових показників, перевищивши на 3,5% річний показник 2008 р. (рис. 1). У тому числі видатки на оплату праці працівників бюджетних установ зросли на 4,2% порівняно з 2008 р. до 34,3 млрд грн. [3].

У цілому, саме видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення відіграють провідну роль у стратегії подолання бідності та соціального відторгнення населення. Субвенції на фінансування програм соціального захисту є вагомою складовою трансфертів з Державного бюджету, на яку припадає понад 30% відповідних ресурсів. Так, у 2009 р. субвенції соціального значення були перераховані місцевим бюджетам у розмірі 22,8 млрд грн. (94,2% планових надходжень), що склало 36,7% сукупного обсягу міжбюджетних трансфертів.

У середньому по Україні видатки місцевих бюджетів склали 2750,7 грн. на одну особу у 2009 р., при цьому в регіональному аспекті спостерігалася значна варіація даного показника. Найбільші обсяги видатків характерні для міста Києва (4216,9 грн. на особу), найменші — для Сумської, Луганської та Донецької областей (відповідно 2465,6; 2500,8; 2507,2 грн.) [1].

Проблема недостатнього рівня фінансування соціальних видатків в Україні посилюється їх низькою ефективністю й існуванням вад у системі планування бюджетних видатків. Зокрема, при плануванні на наступний рік оцінюється не ефективність здійснених витрат за програмою у минулі роки, а рівень виконання плану. Таким чином, планування на наступні роки ґрунтується здебільшого на фактичних видатках, а не на результативності програм, що призводить до свідомого завищення головними розпорядниками коштів потреби у видатках [4]. У результаті нарощування соціальних видатків не супроводжується істотним

покращанням якісних характеристик населення та показників соціально-економічного розвитку країни.

Як показує аналіз видатків зведеного бюджету за економічною класифікацією, зростання соціальних видатків спрямовувалось переважно на фінансування тих статей, які безпосередньо не пов'язані з якістю соціальних послуг, а саме — підвищення заробітної плати працівників бюджетної сфери в результаті розвитку інфляційних процесів та оплата енергоносіїв та комунальних послуг [5, с. 9].

До інших чинників, що визначають низьку ефективність соціальних видатків в Україні, належать недосконала система управління галузями соціальної сфери, що характеризується надто високим рівнем централізації та обмеженням повноважень місцевих бюджетів. Істотною проблемою розпорошення управлінських функцій між різними рівнями та структурами виконавчої влади часто призводить до дублювання функцій соціального захисту окремих категорій населення. Так, видатки на фінансування осіб похилого віку фінансуються як за різними статтями Державного та місцевих бюджетів, так і з бюджету Пенсійного фонду України. На думку експертів, розпорошення соціальних видатків за численними розпорядниками коштів (міністерствами та відомствами) значно зменшує прозорість бюджетного процесу та знижує ефективність управління фінансовими ресурсами галузі [6]. Крім того, така ситуація спричиняє нерівномірність забезпечення населення послугами.

У свою чергу, непрозорість формування міжбюджетних відносин через відсутність нормативів фінансової забезпеченості за відповідними галузями або вартісних стандартів надання соціальних послуг, що призводить до нецільового використання фінансових ресурсів та їх неефективного використання. Ситуація ускладнюється відсутністю ефективною системою зовнішнього аудиту та контролю за діяльністю бюджетних установ, що ускладнює облік використання ресурсів і моніторингу якості послуг, що надаються відповідними установами.

ВИСНОВКИ

Планування коштів на фінансування державних соціальних видатків у сучасних умовах визначається не чисельністю їх споживачів (і відповідною вартістю соціальних програм), а фінансовими можливостями держави, перспективні оцінки яких досить часто ґрунтуються на нереалістичних економічних показниках. Ця проблема особливо актуалізується для системи надання соціальних пільг, оскільки унеможливується оцінка вартості тих чи інших видів пільг без надійних даних щодо чисельності потенційних пільговиків. Іншою проблемою є низька адресність соціальних програм, оскільки багато передбачених законодавством соціальних допомог не спрямо-

вуються чітко тим категоріям населення, що дійсно їх потребують. Водночас неврахування реальних доходів громадян при призначенні ряду соціальних допомог залишає можливість їх нецільового використання громадянами, що не мають відповідного права. Це значно знижує ефективність використання бюджетних коштів, призводить до соціальної нерівності у користуванні послугами системи соціального захисту та соціального забезпечення. У такій ситуації актуалізується проблема вибору пріоритетів соціальної політики, стратегічною метою яких буде максимальне виконання соціальних зобов'язань держави з урахуванням інтересів відновлення функціонування економіки, фінансування інноваційного розвитку економіки.

Водночас посилення орієнтації ресурсних потоків на інвестиційні потреби має компенсуватися розширенням можливостей реалізації трудового та підприємницького потенціалу, забезпеченні гідної заробітної плати. Такий соціальний вимір економічної політики виражатиметься у скороченні диференціації доходів населення, подоланні бідності серед працюючого населення, що є неприпустимим в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки, забезпеченні рівного доступу до соціальних послуг високої якості для всього населення.

Література:

1. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2009 рік / [Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В.]; ІБСЕД, Проект "Зміцнення місцевої фінансової ініціативи", USAID. — К., 2010. — 136 с.
 2. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.minfin.gov.ua.
 3. Звіт про виконання Державного бюджету України за 2009 рік у розрізі економічної класифікації / Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.minfin.gov.ua.
 4. Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2008 рік. — К.: ІБСЕД, Проект "Зміцнення місцевої фінансової ініціативи", USAID, 2009. — 156 с.
 5. Скулиш Ю.І. Соціальна сфера: проблеми і перспективи бюджетного забезпечення в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.07 "Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика" / Скулиш Ю.І. — К., 2009. — 24 с.
 6. Вдосконалення міжбюджетних відносин і стратегії державних видатків у сферах охорони здоров'я та освіти в Україні: вибрані питання: [звіт Світового банку]. — К.: ДП "Видавничий дім "Козаки", 2008. — 168 с.
- Стаття надійшла до редакції 05.10.2011 р.*