УДК 336.145.2

ЕФЕКТИВНІСТЬ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ НА СОЦІАЛЬНУ СФЕРУ І СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ

В. І. Кіт[1], І. Р. Михасюк[2]

[1]Львівський інститут економіки і туризму,
вул. Модеста Менцинського, 8, Львів, 79000, Україна

[2]Львівський національний університет ім. І. Франка,
вул. Університетська, 1, Львів, 79000, Україна

Обґрунтовано взаємозв'язок соціальних видатків із конституційним вибором України. Проаналізовано та проведено оцінку виконання видатків на охорону здоров'я, духовний і фізичний розвиток, освіту, соціальний захист і соціальне забезпечення. Визначено тенденції співвідношення соціальних видаткових бюджетних повноважень у розрізі державного та місцевих бюджетів. Окреслено основні напрями реформування фінансування соціальної сфери і соціального захисту населення в контексті євроінтеграційних пріоритетів України.

Ключові слова: *соціальні видатки, видатки на охорону здоров'я, видатки на духовний і фізичний розвиток, видатки на освіту, видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення.*

Постановка проблеми. Сучасний економічний розвиток безпосередньо пов'язаний із розширенням кола функцій і завдань держави, передусім у галузі забезпечення соціальних гарантій населенню. Це потребує активізації розвитку освіти, медицини й інших галузей соціальної сфери, впровадження прогресивних форм соціальної підтримки низькодоходних верств населення. З другого боку, реалізація цих завдань передбачає значні витрати фінансових ресурсів, що в сьогоднішніх умовах є досить проблематичним. Як наслідок виникає потреба в пошуку альтернативних джерел фінансування соціальних проектів, модернізації всієї системи функціонування мережі установ соціальної сфери та вдосконалення форм надання соціальних бюджетних допомог як в прямій, так і в опосередкованій формах.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У науковій літературі широко висвітлено проблематику бюджетного фінансування видатків на утримання галузей соціальної сфери і соціального захисту населення, зокрема питання, пов'язані з організацією планування, виконання, управління видатковими повноваженнями на соціальні потреби. Водночас в умовах переорієнтації на європейський досвід бюджетування, локалізацію бюджетних відносин окреслені питання потребують подальшого вивчення, наукового опрацювання та узагальнення.

Мета статті — аналіз соціально-економічної природи, динаміки складу та структури видатків на соціальну сферу і соціальний захист населення державного

та місцевих бюджетів, оцінка їх місця та ролі в системі фінансового забезпечення соціальних програм на різних рівнях управління та визначення основних напрямів удосконалення в організаційно-фінансовому форматі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Визначальним чинником формування системи видатків державного та місцевих бюджетів є конституційна доктрина держави. Відповідно до ст. 1 чинної Конституції України [1], а також з огляду на євроінтеграційний вибір, Україна взяла курс на розбудову соціально-орієнтованої економіки ринкового типу, що передбачає значні обсяги фінансування галузей соціальної сфери і соціального захисту населення. Проте Україна є унітарною державою, для якої характерна дворівнева бюджетна система з чітким розподілом повноважень між центральною і місцевою владою. Закріплення видатків за різними рівнями зведеного бюджету проводиться відповідно до принципу субсидіарності. Внаслідок цього фінансування видатків на охорону здоров'я, духовний і фізичний розвиток, освіту, соціальний захист і соціальне забезпечення здійснюється здебільшого за кошти місцевих бюджетів (див. рис.).

Враховуючи важливість дотримання принципів відомчої підпорядкованості й територіального розташування в процесі бюджетного фінансування, доцільно наголосити на необхідності створення стабільної фінансової бази для здійснення видатків, сформованої за рахунок податкових, неподаткових та інших реальних джерел доходів. Водночас значні обсяги міжбюджетних трансфертів із державного бюджету місцевим не сприяють покращенню фінансової бази місцевих самоврядних колективів, певним чином узалежнюють їх не функціонування від центральних органів управління, ускладнюють систему фінансових відносин на стадії бюджетного перерозподілу, пов'язаного з використанням бюджетного фонду на виконання загальнодержавних функцій і завдань, передусім соціальних.

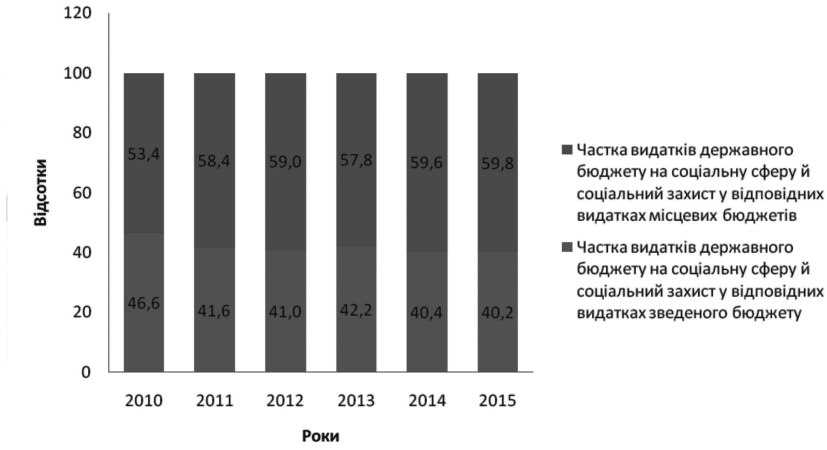

Рис. Динаміка частки видатків державного та місцевих бюджетів на соціальну сферу і соціальний захист у соціальних видатках зведеного бюджету

Джерело: Склав автор на основі [2].

Наочніше дані рис. відображені в табл. 1, з якої випливає, що лише видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення з державного бюджету переважають аналогічні видатки з місцевих бюджетів. Це цілком природно, адже власне прерогативою держави є соціальний захист пенсіонерів, ветеранів війни і праці, безробітних та інших соціально вразливих верств населення. Стосовно інших галузей соціальної сфери спостерігається істотне перевищення видаткових повноважень місцевих бюджетів, яке в розрізі років у разах становило:

1) охорона здоров'я: 2010 р. — 4; 2011 р. — 3,8; 2012 р. — 4; 2013 р. — 3,8; 2014 р. — 4,4; 2015 р. — 5,2;

2) духовний та фізичний розвиток: 2010 р. — 1,3; 2011р. — 1,8; 2012 р. — 1,5; 2013 р. — 1,7; 2014 р. — 1,8; 2015 р. — 1,5;

3) освіта: 2010 р. — 1,8; 2011 р. — 2,2; 2012 р. — 2,3; 2013 р. — 2,4; 2014 р. — 2,5; 2015 р. — 2,8.

Динамічне зростання окреслених розривів у процесі фінансування охорони здоров'я та освіти передусім зумовлено бюджетною децентралізацією з притаманним їй перерозподілом видаткових функцій між центром і територіями країни.

Макрофінансова нестабільність, військова загроза з боку Російської Федерації та інші геополітичні виклики, зниження рівня життя населення, зростання безробіття тощо прямо чи опосередковано впливають на структуру видатків соціального блоку (табл. 3).

Дані табл. 2 загалом підтверджують окреслені в табл. 1 тенденції. Так, з державного бюджету переважно фінансуються видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення, частка яких динамічно зростає в періоди економічних спадів і зниження платоспроможного попиту населення, передусім найбільш соціально незахищених його верств. Частка цих видатків у структурі соціальних видатків зросла з 61,47 % у 2012 р. до 64,41 % у 2013 р., 64,58 % у 2014 р., 68,22 % у 2015 р. Враховуючи складну фінансово-економічну ситуацію в країні, можна спрогнозувати подальше зростання бюджетних призначень на дотримання соціальних гарантій і стандартів. У складі видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення істотно переважають інші напрями фінансування видатків на соціальний захист пенсіонерів — понад 15 % загальної суми бюджетних видатків. Значно нижчими є обсяги виділених коштів на соціальний захист інших малозабезпечених категорій громадян — близько 1 %, на випадок непрацездатності — понад 0,20 %, виплати ветеранам війни і праці — трохи більше ніж 15 %, допомогу під час вирішення житлового питання — на рівні 0,25 % підсумкової величини видатків державного бюджету [2].

Задекларовані на загальнодержавному рівні управління соціальні стандарти для населення не мають стійкого фінансового підґрунтя, відсутня єдина цілісна методологія їхнього бюджетування, забюрократизованим і недовершеним є механізм субсидіювання малозабезпечених громадян. Усе це потребує комплексних, системних, поетапних змін у системі соціального захисту в частині надання адресності соціальним допомогам, підвищення якості послуг із соціального забезпечення, формування відповідних реєстрів соціально незахищених і матеріально незабезпе-

чених домогосподарств, заміни натуральних трансфертів грошовими виплатами, реформування системи солідарного, накопичувального, недержавного пенсійного страхування, вдосконалення міграційної, житлової політики, оптимального поєднання соціальної політики з політикою зайнятості в контексті чинних механізмів і джерел формування первинних і вторинних доходів населення.

Другим за обсягом і питомою вагою напрямом видатків соціального блоку з державного бюджету є видатки на освіту. Їх частка з 9,49 % у 2010 р. зменшилася майже наполовину і в 2015 р. становила 5,23 %. На загальнодержавному рівні переважно фінансується вища освіта, видатки на яку відповідно до загальної тенденції зменшилися з 7,51 % у 2010 р. до 4,5 % у 2015 р. Частково з державного бюджету виділяються кошти на функціонування післядипломної освіти, відносна величина яких за досліджуваний період коливалася в межах 0,10–0,16 % загальної суми видатків. Водночас прерогативою держави є фінансове забезпечення фундаментальних та прикладних досліджень і розробок у сфері освіти, що також характеризуються спадною динамікою з 0,18 % у 2012 р. до 0,17 % у 2013 р., 0,14 % у 2014 р. та 0,12 % у 2015 р. Видатки на дошкільну, загальну середню, професійно-технічну, позашкільну освіту є надто низькими, оскільки за чинним бюджетним законодавством майже повністю передані на місцевий рівень управління [3]. Те саме стосується і видатків на охорону здоров'я та духовний і фізичний розвиток, питома вага яких у 2015 р. відповідно становила близько 2 % та 1,14 % загальних видатків Державного бюджету України [2]. Очевидно, що недофінансування вказаних галузей соціальної сфери негативно позначається на якості освітніх та інших соціальних послуг, позаяк призводить до комерціалізації вищих навчальних закладів, погіршення медичного обслуговування населення, закриття державних спортивних шкіл, театрів та інших культосвітніх установ, відпливу висококваліфікованих працівників за кордон, зниження інтелектуального потенціалу українського суспільства.

Звітність Міністерства фінансів про виконання Державного та місцевих бюджетів України [2] свідчить, що за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних бюджетів, бюджетів міст обласного підпорядкування, обласних бюджетів фінансується понад 20 % загальної суми бюджетних призначень видатків на охорону здоров'я, серед яких переважають видатки на утримання лікарень і санаторно-курортних закладів (близько 15 %), функціонування поліклінік, амбулаторій, швидкої та невідкладної допомоги (близько 5 %). Порівняно незначним є фінансування іншої діяльності у сфері охорони здоров'я (понад 1,5 %) і зовсім мінімальні кошти виділяються на здійснення санітарно-профілактичних та протиепідемічних заходів (0,01 %).

Найбільшу питому вагу у видатках місцевих бюджетів посідають видатки на освіту, які в абсолютній сумі протягом досліджуваного періоду зросли з 51,0 млрд. грн у 2010 р. до 84,0 млрд грн у 2015 р. Натомість їхня частка лише за цей період зменшилася з 32,16 % до 30,08 %. Бюджетне фінансування освітніх заходів і закладів протягом 2014–2015 р. характеризується такими відносними показниками: загальна середня освіта — близько 18 %; дошкільна освіта — на рівні 6,5 %; професійно-технічна освіта — понад 2 %; позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми — менше 2 %; вища освіта — понад 1 % [2].

Таблиця 1

Динаміка частки соціальних видатків державного та місцевих бюджетів у галузевому розрізі в соціальних видатках зведеного бюджету

%

Галузі соціальної сфери та соціального захисту	Роки											
	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети
1. Охорона здоров'я	3,66	14,97	4,06	15,39	3,81	15,75	3,96	14,94	3,43	15,07	3,04	15,75
2. Духовний і фізичний розвиток	2,12	2,66	1,51	2,74	1,84	2,74	1,56	2,61	1,58	2,91	1,75	2,54
3. Освіта	11,98	21,21	10,82	23,46	10,13	23,8	9,48	22,89	9,28	23,09	8,00	22,24
4. Соціальний захист і соціальне забезпечення	28,81	14,64	25,25	16,30	25,18	16,76	27,16	17,34	26,07	18,50	27,46	19,22

Джерело: Склав автор на основі [2].

Таблиця 2

Динаміка структури видатків бюджетів України на соціальну сферу та соціальний захист

%

Галузі соціальної сфери та соціального захисту	Роки					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Зведений бюджет України						
1. Охорона здоров'я	18,59	19,48	19,57	18,90	18,50	18,80
2. Духовний і фізичний розвиток	4,78	4,29	4,55	4,20	4,50	4,29
3. Освіта	33,18	34,13	33,98	32,37	32,37	30,24
4. Соціальний захист і соціальне забезпечення	43,45	41,91	41,91	44,52	44,63	46,68
Всього	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Державний бюджет України						
1. Охорона здоров'я	7,86	9,74	9,31	9,39	8,49	7,57
2. Духовний і фізичний розвиток	4,55	3,63	4,49	3,71	3,93	4,34
3. Освіта	25,71	25,98	24,73	22,49	23,00	19,87
4. Соціальний захист і соціальне забезпечення	61,88	60,65	61,47	64,41	64,58	68,22
Всього	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Місцеві бюджети України						
1. Охорона здоров'я	27,99	26,42	26,66	25,86	25,27	26,36
2. Духовний і фізичний розвиток	4,98	4,71	4,64	4,51	4,88	4,25
3. Освіта	39,66	40,27	40,35	39,62	38,72	37,22
4. Соціальний захист і соціальне забезпечення	27,37	28,60	28,35	30,00	31,13	32,17
Всього	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Джерело: Склав і розрахував автор на основі [2].

Проаналізувавши рівень фінансового забезпечення місцевих програм соціального захисту населення за період 2010–2015 рр., можна їх згрупувати залежно від величини відносних показників бюджетних призначень:

1) видатки на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді з 12,74 % у 2010 р. зросли до 16,56 % у 2013 р., а надалі знижувалися до 16,13 % у 2014 р. та 13,00 % у 2015 р.;

2) надання бюджетної допомоги на вирішення житлового питання характеризується нестабільністю — протягом 2010–2014 рр. коливалося в межах 1,00 %, а у 2015 р. значно збільшилося — до 5,04 %;

3) фінансування соціального захисту населення на випадок безробіття стабілізувалося на рівні 2,5–3 %;

4) близько 2 % становили видатки на соціальний захист пенсіонерів, ветеранів війни і праці й дещо менше — 1,5 % — видатки на соціальний захист інших категорій населення [2].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що рівень розвитку соціальної інфраструктури здебільшого не відповідає потребам життєдіяльності суспільства. Це зумовлено як низкою організаційно-економічних та управлінських чинників, так і недоліками в системі бюджетування й фінансування соціальних видатків. Серед першої групи факторів, характерних для охорони здоров'я, фахівці ВООЗ вказують на такі передумови недостатньо ефективного розвитку медичної галузі:

1) нецільове використання бюджетних призначень на функціонування охорони здоров'я та масштабні корупційні схеми, особливо під час проведення тендерів на державні закупівлі;

2) низька ефективність використання інфраструктури системи охорони здоров'я та низька структурна результативність надання медичних послуг;

3) неякісне надання медичних послуг і помилки лікарів;

4) необґрунтоване надлишкове постачання окремих видів обладнання в деякі медичні заклади;

5) призначення непотрібних витратних досліджень і процедур;

6) неефективне призначення й використання ліків, неякісні ліки та поширення підробок;

7) встановлення високих рівнів рентабельності на лікарські засоби та фармацевтичних підприємств загалом;

8) недостатнє використання зарубіжного досвіду та ліків-дженериків [4].

Негативний вплив економіко-правових та організаційно-економічних чинників на функціонування навчальних закладів і зниження якості освітніх послуг зумовлені невідповідністю фактично профінансованих видатків граничним індикаторам забезпечення соціальної безпеки; значним зменшенням мережі бюджетних установ у галузі освіти, передусім дошкільної, загальної середньої, спеціалізованих напрямів виховання у зв'язку із обмеженням обсягів бюджетного фінансування з огляду на економічну нестабільність і макрофінансову незбалансованість, а також унаслідок загострення демографічних проблем; консервацією кризових явищ у загальній середній, професійно-технічній освіті зі збереженням негативних тен-

денцій у вищій освіті, що призводить до зниження рівня загальної і професійної освіти, виникнення деформацій на ринку праці, поглиблення безробіття [5, с. 183].

Окреслені кризові явища, на наш погляд, неможливо подолати одним лише реформуванням механізму фінансового забезпечення мережі навчальних закладів та установ, освітніх програм і заходів. У контексті зазначеного дуже важливо активізувати державну політику у сфері інтенсифікації людського капіталу як невід'ємного фактора соціально-економічного розвитку суспільства. Запорукою цього може стати вдосконалення якісних критеріїв формування галузевих стандартів початкової, загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти.

Ми вже вказували на негативні наслідки чинної вітчизняної системи соціального захисту і соціального забезпечення населення. Водночас, як свідчить світовий досвід, зазначені видатки можуть використовуватися як важіль антикризового регулювання економіки (табл. 3).

Таблиця 3

Антикризові заходи щодо соціального забезпечення в зарубіжних країнах

Країна	Заходи
Австралія	Підвищення пенсійних виплат
Бразилія	Розширення охоплення населення соціальною допомогою. Приведення пенсій за віком у відповідність із мінімальною заробітною платою
Індія	Розширене охоплення пенсійним забезпечення та послугами охорони здоров'я
Іспанія	Підвищення рівня мінімальних пенсій
Італія	Охоплення деякими видами соціального забезпечення груп населення, що раніше не були включені до відповідних програм
Китай	Поступове розширення охоплення пенсійним забезпеченням за віком сільського населення. Стимулювання зменшення страхових внесків на медичні програми
Росія	Індексація пенсій на прогнозований рівень інфляції Збільшення допомоги з безробіття на 50 %
Великобританія	Підвищення виплат за соціальними програмами для дітей
США	Розширення охоплення послугами системи охорони здоров'я
Франція	Підвищення пенсій за віком. Розширення охоплення послугами системи охорони здоров'я. Впровадження додаткових адресних соціальних податків для фінансування системи охорони здоров'я

Джерело: [6, с. 14].

Оцінюючи дані табл. 3, зарубіжні експерти в галузі соціального забезпечення, зокрема, констатують:

1) системи соціального забезпечення виявили себе як важливий компонент антикризових стратегій, вони сприяють оздоровленню економіки через стимулювання сукупного попиту, гарантують соціальну згуртованість, надаючи достатній рівень захисту вразливим верствам населення;

2) рішення у сфері соціального захисту мають супроводжуватися активною політикою на ринку праці, яка не призводить до довгострокової залежності громадян від соціальних допомог;

3) державні системи соціального забезпечення та приватні пенсійні схеми не повинні наражати на ризик громадян на фінансовому ринку; обов'язок держави щодо надання адекватного соціального забезпечення не може бути перекладений на приватний сектор;

4) рішення у сфері соціального забезпечення мають ухвалюватися на довгострокову перспективу, що забезпечить фінансову стійкість відповідних програм;

5) органи соціального захисту повинні застосовувати комплексний підхід до управління ризиками;

6) головна роль у забезпеченні вразливих верств населення та загального базового соціального захисту належить державі [7].

Висновки. Сьогодні дедалі актуальнішим стає проведення докорінної реформи чинної системи бюджетування на основі переходу від притаманного командно-адміністративній системі планування за штатами і контингентами до програмно-цільового методу управління бюджетними видатками, який ґрунтується на середньостроковому плануванні доходів і видатків, розробленні бюджетних програм і кількісних та якісних показників виконання цих програм, аналітичній оцінці й моніторингу програм, плануванні капітальних вкладень, залученні громадськості до участі в бюджетному процесі. Удосконалювати бюджетний процес потрібно в комплексі з іншими реформами в частині реструктуризації бюджетних видатків відповідно до сучасних пріоритетів розвитку соціально орієнтованої ринкової економіки, а також підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.
2. Веб-портал Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index.
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI: редакція від 11.06.2016 р., підстава 1406-19 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/2456-17.
4. Финансирование системы здравоохранения. Путь к всеобщему охвату населения медико-санитарной помощью: доклад о состоянии здравоохранения в мире / ВОЗ. — Женева, 2010. — 129 с.
5. Бюджетний менеджмент : підруч. / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. В. Федосова. — К. : КНЕУ, 2004. — 864 с.
6. Рибак С. О. Фінансове забезпечення модернізації соціального захисту населення / С. О. Рибак // Фінанси України. — 2013. — № 1. — С. 7–21.
7. Системы социального обеспечения: ответ на кризис [Электронный ресурс] // Бюллетень социальной политики МАСО. — 2010. — № 10. — 5 с. — Режим доступа : http// www/issa/int/rus/Recourdes/Social-security-systems-Responding-to-the-cricis.

REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy : vid 28.06.1996 r. № 254k/96. (1996, June). Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 30 (in Ukrainian).
2. Veb-portal Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy. Retrieved from http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index (in Ukrainian).
3. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy (2016). Zakon Ukrainy vid 8 lyp. 2010 r. № 2456-VI: redaktsiia vid 11.06.2016 r., pidstava 1406-19. Retrieved from zakon.rada.gov.ua/go/2456-17 (in Ukrainian).
4. Finansirovanie sistemyi zdravoohraneniya. Put k vseobschemu ohvatu naseleniya mediko-sanitarnoy pomoschyu: doklad o sostoyanii zdravoohraneniya v mire (2010).VOZ. Zheneva (in Russian).
5. Fedosov, V., Oparin, V., & Safonova, L. et al. (2004). Biudzhetnyi menedzhment. V. Fedosov (Ed.). Kiev: KNEU (in Ukrainian).
6. Rybak, S. O. (2013). Finansove zabezpechennia modernizatsii sotsialnoho zakhystu naselennia. Finansy Ukrainy, 1, 7–21 (in Ukrainian).
7. Sistemy sotsialnogo obespecheniya: otvet na krizis. (2010). Byulleten sotsialnoy politiki MASO, 10, 5. Retrieved from http//www/issa/int/rus/Recourdes/Social-security-systems-Responding-to-the-cricis (in Russian).

EFFECTIVENESS OF EXPENDITURE BUDGET FINANCING ON SOCIAL SERVICES AND SOCIAL PROTECTION OF POPULATION

V. I. Kit[1], I. R. Mykhasiuk[2]

[1]Lviv Institute of Economy and Tourism,
8, St. Menzinsky, Lviv, 79000, Ukraine
VolodumurKit1969@gmail.com

[2]Lviv Ivan Franko National University
1, Universytetska St., Lviv, 79000, Ukraine

The relationship of social expenditures with a constitutional choice of Ukraine has been grounded. The implementation of expenditures on health, spiritual and physical development, education, social protection and social security has been analyzed and evaluated. The trends of ratio of social expenditure budget authority in the context of state and local budgets have been determined. The basic directions of reforming social services and population social protection financing have been set in the context of European integration priorities of Ukraine.

Keywords: *social expenditures, health care expenditures, expenditures for spiritual and physical development, education expenditures, social protection and social security expenditures.*

Стаття надійшла до редакції 22.09.2016.
Received 22.09.2016.