

Лопушняк Г.С.,

кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри економічної політики та фінансів
Львівського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

БЮДЖЕТНЕ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ВИДАТКІВ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

Проаналізовано бюджетне фінансування соціальних видатків в умовах трансформації економіки. Виявлено проблеми, пов'язані з державним регулюванням зазначеного процесу, запропоновано шляхи їх усунення та вдосконалення процесу фінансування соціальної сфери й соціального захисту населення.

The article analyzes the funding of social expenditures in a transitional economy, reveals problems with state regulation of this process and suggests ways to remove them and improve the financing of social sphere and social protection.

Ключові слова: соціальна сфера, соціальний захист населення, бюджетне фінансування, соціальні видатки.

Бюджет є одним із основних інструментів державного регулювання соціально-економічних процесів. Під час його складання розробляються головні напрями формування й використання бюджетних коштів відповідно до завдань, які стоять перед суспільством на сучасному етапі його розвитку. Структура видатків бюджету свідчить про пріоритетність тієї чи іншої функції держави. Залежно від першочергових завдань розвитку економіки формується бюджетна політика держави, яка є підвидом економічної політики, а та, у свою чергу, як і соціальна, є складовою державної політики.

З огляду на значення соціальної сфери та соціального захисту населення для суспільства питання їх фінансування перебувають у центрі уваги багатьох провідних економістів, соціологів, управлінців. Зокрема, вони відображені у працях В. Гейця, В. Дем'янишина, М. Козоріз, В. Куценко, В. Новікова, Е. Лібанової, Д. Полозенка, У. Садової, В. Скуратівського, Г. Трілленберг. Ряд теоретичних і практичних аспектів, пов'язаних із проблемами в зазначених сферах, висвітлено в періодиці.

Втім, через обмеженість бюджетних ресурсів і неефективність їх використання багато проблем, які стосуються фінансування освіти, охорони здоров'я, духовного й фізичного розвитку, соціального захисту населення, залишаються нерозв'язаними. Тому метою статті є аналіз бюджетного фінансування соціальної сфери й соціального захисту населення в умовах трансформації економіки та пошук оптимальних управлінських рішень із метою його істотного поліпшення.

Бюджет відіграє важливу роль у забезпеченні перерозподілу доходів із метою підтримання сприятливого соціального клімату в державі, соціального захисту населення, соціального забезпечення найуразливіших його верств, зменшення

© Лопушняк Г.С., 2010

майнового розшарування громадян, тобто він є важливим інструментом перерозподілу валового внутрішнього продукту для забезпечення соціальної справедливості. Підвищенню ролі бюджету в соціальних процесах сприяє, зокрема, формування нового бюджетного механізму фінансування й регулювання розвитку освіти, охорони здоров'я, духовного й фізичного розвитку, завдяки чому збільшено бюджетне фінансування соціальних видатків (табл. 1).

Таблиця 1. Видатки зведеного бюджету України на соціальну сферу та соціальний захист населення

Рік	Всього видатків бюджету, млрд грн	Освіта		Охорона здоров'я		Духовний і фізичний розвиток		Соціальний захист і соціальне забезпечення		Всього на соціальний захист і соціальну сферу	
		млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
1999	34,8	4,7	13,5	3,8	10,9	0,6	1,7	4,1	11,9	13,2	37,9
2000	48,2	7,1	14,7	4,9	10,2	0,9	1,9	6,0	12,4	18,9	39,2
2001	55,5	9,9	17,8	6,4	11,6	1,3	2,3	11,6	20,9	29,2	52,6
2002	60,3	12,3	20,3	7,5	12,5	1,4	2,4	12,6	20,9	33,8	56,1
2003	75,8	15,0	19,8	9,7	12,8	2,1	2,8	13,0	17,2	39,8	52,5
2004	102,5	18,3	17,9	12,2	11,9	2,7	2,6	19,5	19,0	52,7	51,4
2005	142,0	26,8	18,9	15,5	10,9	3,5	2,5	40,1	28,2	85,9	60,5
2006	175,5	33,8	19,3	19,7	11,2	4,3	2,5	41,5	23,6	99,3	56,6
2007	227,6	44,3	19,5	26,7	11,7	5,7	2,5	48,6	21,4	125,3	55,1
2008	312,0	61,0	19,6	33,6	10,8	7,9	2,5	74,1	23,8	176,6	56,6
2009	307,4	66,8	21,7	36,6	11,9	8,3	2,7	78,8	25,6	190,5	62,0

Джерело: складено автором на основі статистичних збірників “Бюджет України за 2000 рік”, “Бюджет України за 2002 рік”, “Бюджет України за 2005 рік”, “Бюджет України за 2008 рік” (<http://minfin.gov.ua>) та звіту про виконання зведеного бюджету України за 2009 рік (<http://budget.rada.gov.ua>).

Як видно, частка видатків на соціальну сферу та соціальний захист населення у структурі всіх видатків зведеного бюджету України збільшилася з 37,9 % в 1999 році до 62,0 % у 2009-му. Втім, стійкого зростання частки таких видатків протягом аналізованого періоду не спостерігається: зниження цього показника порівняно з попереднім роком відбувалось у 2003, 2004, 2006 і 2007 роках. Найбільшу частку в загальній сумі видатків зведеного бюджету України видатки на соціальну сферу та соціальний захист населення становили у 2005-му і 2009-му.

Аналіз видатків зведеного бюджету України в розрізі економічної класифікації (табл. 2) свідчить, що найбільшу частку становлять соціальні виплати (оплата праці з нарахуваннями на неї та поточні трансферти населенню), які у 2005 і 2009 роках сягали відповідно 57,4 % та 59,1 % всіх видатків. Отже, 2005-ий і 2009-ий можна назвати роками соціальних виплат. Разом із цим слід відзначити різке зниження у 2009 році частки капітальних вкладень, що, на нашу думку, може призвести до погіршення матеріально-технічної бази бюджетної сфери.

Позитивна динаміка бюджетного фінансування соціальної сфери, а саме істотне збільшення видатків на освіту, охорону здоров'я, а також на духовний і

Таблиця 2. Динаміка фінансування основних соціальних виплат зі зведеного бюджету України (за економічною класифікацією видатків бюджету)

Рік	Всього видатків бюджету, млрд грн	Оплата праці з нарахуваннями		Поточні трансферти населенню		Соціальні виплати, разом		Капітальні видатки	
		млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
1999	34,8	10,3	29,6	6,2	17,7	16,5	47,3	3,7	10,6
2000	48,2	13,3	27,6	8,2	17,1	21,5	44,7	4,8	9,9
2001	55,5	17,2	31,1	10,1	18,2	27,3	49,3	6,3	11,4
2002	60,3	20,7	34,3	11,3	18,7	32,0	53,0	7,1	11,8
2003	75,8	25,8	34,0	11,3	14,9	37,1	48,9	11,5	15,2
2004	102,5	32,8	32,0	17,3	16,9	50,1	48,9	20,8	20,3
2005	142,0	42,7	30,0	38,9	27,4	81,6	57,4	18,2	12,8
2006	175,5	55,0	31,4	39,3	22,4	94,3	53,8	24,5	14,0
2007	227,6	72,7	31,9	44,8	19,7	118,0	51,6	39,0	16,9
2008	312,0	97,7	31,3	71,4	22,9	169,1	54,2	41,2	13,2
2009	307,4	105,9	34,4	75,9	24,7	181,8	59,1	20,1	6,5

Джерело: складено автором на основі статистичних збірників “Бюджет України за 2000 рік”, “Бюджет України за 2002 рік”, “Бюджет України за 2005 рік”, “Бюджет України за 2008 рік” (<http://minfin.gov.ua>) та звіту про виконання зведеного бюджету України за 2009 рік (<http://budget.rada.gov.ua>).

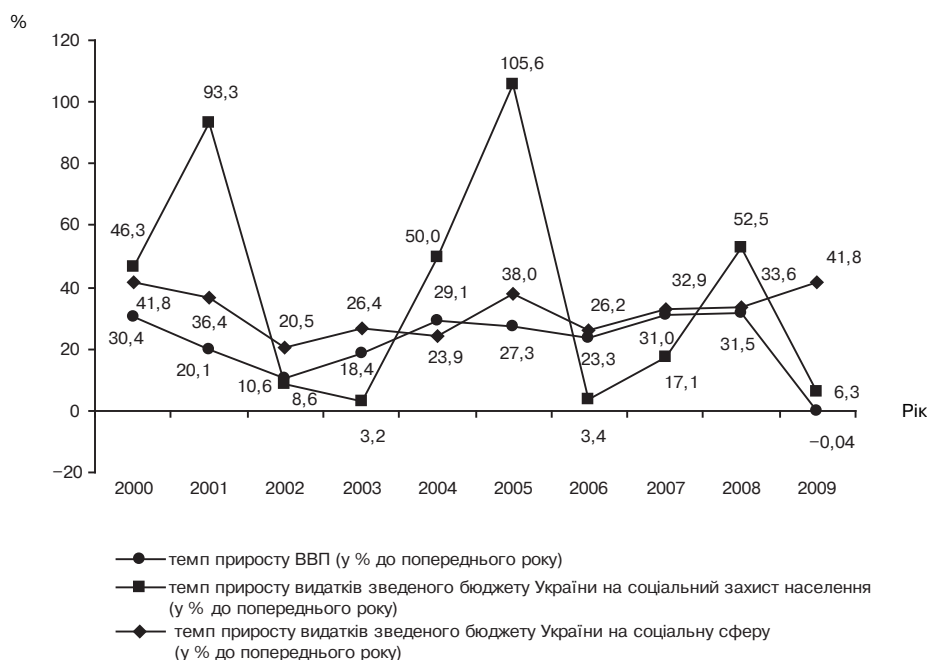
фізичний розвиток, не розв’язує всіх проблем, оскільки залишається доволі великий розрив між обсягами бюджетних видатків і потребами соціальної сфери. Наприклад, у 2009 році видатки на охорону здоров’я профінансовані в сумі 36,6 млрд грн, що майже вдвічі менше від мінімальної потреби, яка за розрахунками Міністерства охорони здоров’я України становила 56 млрд грн¹.

Порівняння динаміки зростання видатків на соціальну сферу та соціальний захист і соціальне забезпечення населення з динамікою ВВП виявляє цікаву закономірність. Так, тільки у 2002, 2006, 2007 і 2008 роках видатки на соціальну сферу, соціальний захист і соціальне забезпечення зростали більш-менш синхронно з показниками ВВП (рис. 1).

Найбільше зростання зазначених видатків відбулося у 2005 році. Приріст видатків зведеного бюджету України на соціальний захист і соціальне забезпечення населення того року становив 105,6 % проти 50 % у 2004-му, на соціальну сферу — 38 % проти 23,9 %. У той час приріст ВВП знизився з 29,1 % до 27,3 %. Отже, зниження приросту ВВП відбулося на тлі зростання приросту видатків на соціальну сферу, соціальний захист і соціальне забезпечення населення.

Зауважимо, що видатки на соціальний захист населення, крім відображення окремим рядком у звіті про виконання зведеного бюджету України відповідно до функціональної класифікації видатків, можна знайти практично в кожній

¹ Шляхи реформування охорони здоров’я та медичного страхування в Україні: Матеріали парламентських слухань від 20 травня 2009 р.: [Електр. ресурс]. — http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/SL200509.htm.



Джерело: побудовано автором на основі статистичних збірників “Бюджет України за 2000 рік”, “Бюджет України за 2002 рік”, “Бюджет України за 2005 рік”, “Бюджет України за 2008 рік” (<http://minfin.gov.ua>), звіту про виконання зведеного бюджету України за 2009 рік (<http://budget.rada.gov.ua>) та статистичної інформації про макроекономічні показники (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

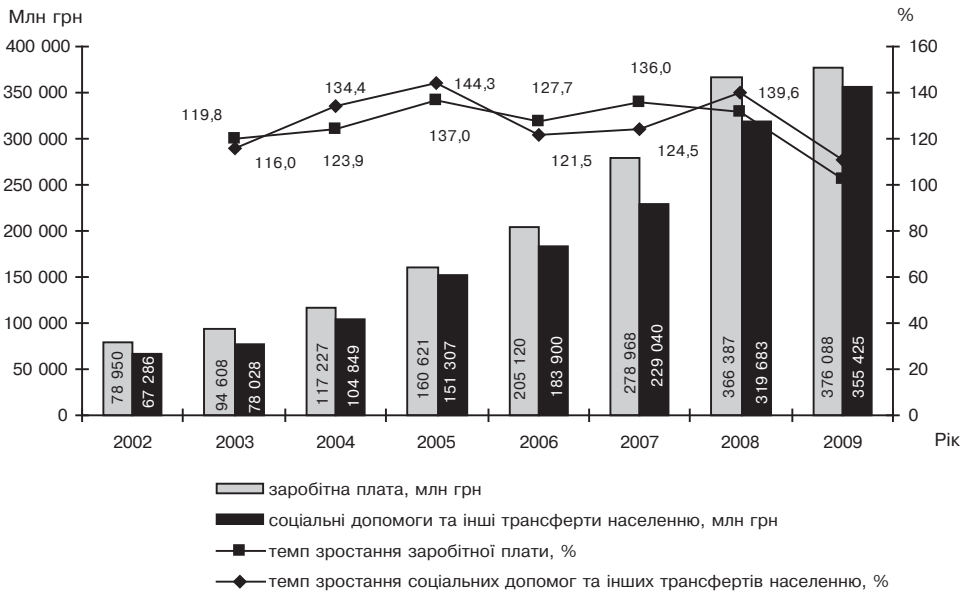
Рис. 1. Динаміка приросту витратків на соціальну сферу, соціальний захист та соціальне забезпечення населення порівняно із приростом ВВП

витатковій частині бюджету згідно із цією класифікацією. Наприклад, до загальнодержавних витратків зараховують витатки за статтею “Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування закладів, які надають соціальні послуги дітям та молоді”, а до витратків економічної діяльності — витаткову статтю “Компенсація збитків Пенсійного фонду, викликаних впровадженням спеціальної ставки для платників фіксованої ставки сільськогосподарського податку”, хоча вони фактично належать до витратків соціального захисту й соціального забезпечення. Також вважаємо, що до зазначених витратків потрібно включати витатки на програми житлового будівництва й забезпечення житлом.

Усе викладене свідчить про відсутність цілісного й послідовного підходу до управління бюджетними коштами з урахуванням сучасних стратегічних викликів, що постають перед країною. Спостерігається ставлення до бюджету як до механізму досягнення короткотермінових політичних цілей, які нерідко не відповідають можливостям української економіки.

Істотне збільшення трансфертів населенню (табл. 2), до яких належать оплата пільг, допомога інвалідам, сім’ям із дітьми, багатодітним сім’ям, стипендії, пенсії,

путівки на оздоровлення, на нашу думку, послаблює мотивацію працездатного населення щодо одержання гідної заробітної плати. Підтвердження тому — перевищення темпів зростання соціальної допомоги та інших поточних трансфертів населенню над темпами зростання заробітної плати у 2004 (на 10,5 в. п.), 2005 (на 7,3 в. п.), 2008 (на 8,3 в. п.) та 2009 (на 8,5 в. п.) роках (рис. 2).



Джерело: побудовано автором на основі статистичної інформації про доходи населення (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

Рис. 2. Динаміка заробітної плати, соціальних допомог та інших трансфертів населенню

У зв'язку з цим постає потреба в розробці дієвих механізмів стимулювання пошуку альтернативних джерел фінансування закладів соціальної сфери та заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту населення. На наш погляд, такими джерелами, приміром, для освіти можуть стати кошти від ширшого надання додаткових платних послуг², гранти і стипендії, кошти міжнародних організацій. Для медицини особливе значення має система медичного страхування, в тому числі державного, яке в Україні, на жаль, ще не впроваджене. У сфері соціального захисту населення головним завданням держави має бути не декларативне проголошення допомоги соціально вразливим верствам населення, а стимулювання та забезпечення активної й ініціативної діяльності всіх громадян. На нашу думку, пріоритетними повинні стати бюджетні програми, в ході виконання яких

² Мається на увазі ширше використання можливостей навчального закладу, зокрема кадрового потенціалу (за бажанням працівника). Наприклад, надання різного роду консультацій, підготовка до незалежного тестування для потенційних абітурієнтів ВНЗ (так зване релетиторство), причому ці послуги можуть надавати як загальноосвітні, так і вищі навчальні заклади.

будуть створені додаткові робочі місця, або ті, реалізація яких сприятиме стимулюванню населення до праці.

Позитивним зрушенням у цьому напрямі можна назвати прийняття постанови КМУ від 14.07.2010 № 223, котрою визначено перелік професій і спеціальностей, за якими роботодавцям може надаватися дотація для забезпечення молоді першим робочим місцем. Даний перелік складається із 24 професій і 33 спеціальностей, за якими випускники найчастіше звертаються до державної служби зайнятості.

Світова практика свідчить, що на сьогодні є два дієвих способи забезпечити соціальну захищеність громадян: по-перше, держава сама здійснює перерозподіл національного багатства шляхом фінансування соціальних програм; по-друге, надає громадянам можливість забезпечити себе пенсією, коштами на випадок хвороби тощо, а також право вибору соціальної послуги на ринку³.

Роль держави у фінансовому забезпеченні соціальної сфери та соціального захисту населення полягає насамперед у законодавчому регулюванні. Саме чітко виписані законодавчі й нормативно-правові акти, а також їх узгодженість є, на нашу думку, головною умовою проведення ефективної державної соціальної політики. На жаль, характерною рисою чинного законодавства в соціальній сфері та сфері соціального захисту населення є його неузгодженість і непослідовність, а також необґрунтованість окремих положень, які неможливо виконати. Так, у законах України “Про освіту”, “Основи законодавства про охорону здоров’я” та “Основи законодавства України про культуру” передбачене забезпечення державою бюджетних асигнувань на освіту й охорону здоров’я в розмірі, не меншому ніж 10 %, а на культуру — не менше 8 % від національного доходу.

Вважаємо зазначені норми необґрунтованими, оскільки в сучасній економічній практиці для характеристики макроекономічних процесів використовується показник ВВП, а не національного доходу. Крім того, ці норми ще жодного разу з моменту ухвалення названих законодавчих актів не були виконані. До речі, забезпечити їх не в змозі навіть найрозвинутіші країни світу.

Погоджуємося з авторами монографії “Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України”⁴, котрі стверджують, що законодавче закріплення за певними сферами суспільного життя чіткої ставки ВВП (або національного доходу) суперечить положенню, викладеному у ст. 95 Конституції України, й тому такі норми треба вилучити з названих законів. У даній статті Конституції України записано, що “...виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків”. До того ж Основним Законом України не допускається скасування чи звуження змісту конституційних гарантій прав

³ Касимова М.С. Нові підходи до вивчення соціальної сфери // Вісник МГУ. — Сер. 6. Економіка. — 1993. — № 4. — С. 52.

⁴ Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. Т. 1. Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні / М.Я. Азаров, В.М. Гець, Ф.О. Ярошенко та ін. — К.: НДФІ, 2004. — С. 474.

та свобод людини і громадянина шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів. Зупинення дії таких законів чи окремих їх положень можливе лише за умови введення надзвичайного стану. Це ще раз підтверджує необхідність детального аналізу й обрахунку витрат перед їх прийняттям.

Зауважимо, що в Україні у зв'язку з обмеженістю бюджетних ресурсів практикується скасування законами про Державний бюджет окремих положень законодавчих актів, які стосуються соціального захисту та реалізації конституційних прав населення щодо освіти, охорони здоров'я та ін. Це змусило Конституційний Суд України визнати неконституційними окремі норми законів України про Державний бюджет на 2001, 2003, 2004, 2007 і 2008 роки, зокрема:

— положення ст. 58 Закону “Про Державний бюджет України на 2001 рік” щодо зупинення дії положень законодавчих актів України в частині надання пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів, та ст. 60 згаданого Закону в частині зупинення дії окремих положень Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”⁵;

— положення частин третьої, четвертої ст. 59 Закону “Про Державний бюджет України на 2003 рік”, що передбачали позбавлення військовослужбовців і працівників правоохоронних органів України та членів їхніх сімей права на пільги щодо оплати житла, комунальних послуг, які вони мали протягом усього періоду перебування на службі, та права на безоплатний проїзд за відсутності відповідної матеріальної компенсації⁶;

— положення частин другої, третьої, четвертої ст. 78 Закону “Про Державний бюджет України на 2004 рік” стосовно зупинення або обмеження пільг, компенсацій і гарантій для військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та суддів без відповідної матеріальної компенсації⁷;

— положення стст. 29, 36, частини другої ст. 56, частини першої ст. 66, пп. 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 ст. 71, стст. 98, 103, 111 Закону “Про Державний бюджет України на 2007 рік” щодо зупинення дії положень інших законів України стосовно надання пільг, компенсацій і гарантій окремим категоріям громадян та зміни або встановлення нових підстав і умов їх надання⁸;

— положення ст. 67 розділу I та окремих пунктів розділу II “Внесення змін до деяких законодавчих актів України” Закону “Про Державний бюджет України

⁵ Рішення Конституційного Суду України (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) від 20.03.2002 № 5-рп/2002: [Електр. ресурс]. — <http://www.rada.gov.ua/zakon>.

⁶ Рішення Конституційного Суду України (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів) від 17.03.2004 № 7-рп/2004: [Електр. ресурс]. — <http://www.rada.gov.ua/zakon>.

⁷ Рішення Конституційного Суду України (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій) від 01.12.2004 № 20-рп/2004: [Електр. ресурс]. — <http://www.rada.gov.ua/zakon>.

⁸ Рішення Конституційного Суду України (справа про соціальні гарантії громадян) від 09.07.2007 № 6-рп/2007: [Електр. ресурс]. — <http://www.rada.gov.ua/zakon>.

на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”, згідно з якими було зупинено дію окремих положень законів, а також внесено зміни й доповнення до ряду законодавчих актів, а деякі з них визнано нечинними⁹.

Розглядаючи сучасні важелі державного механізму фінансування соціального захисту населення, не можемо оминати проблеми, пов’язані з фінансуванням пільг. Головна з них полягає в тому, що планування бюджетних коштів на фінансування пільг окремим категоріям громадян залежить не від кількості пільговиків і вартості послуг, а від фінансових можливостей держави. Видатки на надання пільг практично плануються не органами місцевого самоврядування, яким делеговані повноваження щодо фінансування пільг, а центральними органами виконавчої влади.

Також слабким місцем української системи соціального захисту є велика кількість задекларованих у чинному законодавстві пільг. За різними оцінками вартість пільг, що повинні надаватися згідно з чинним законодавством, становить від 19 до 29 млрд грн. При цьому реально фінансується з державного бюджету лише незначна частина цих пільг¹⁰. Отже, більшість установлених законодавством пільг має виключно декларативний характер, а їх фінансування за рахунок бюджетних коштів не здійснюється взагалі або здійснюється в недостатньому обсязі чи несистематично.

Хочемо звернути увагу й на неузгодженість заходів соціальної політики, розрахованих на найближчий період та на віддалену перспективу. В більшості законодавчих актів стратегічні пріоритети зводяться до завдань тактичного характеру в економічній, соціальній та інших сферах суспільного розвитку України, а відсутність ідеологічної основи не дає змоги сформуванню системи національних інтересів як інтересів усіх громадян України.

Відсутність довготермінової стратегії з чітко визначеними пріоритетами, цілями й ідеологією є однією з основних суперечностей соціального й економічного розвитку України. Окремі документи, що претендують на стратегічні плани, не мають конкретних проектів, відповідних прогнозів, а також етапів реалізації. Саме тому, на нашу думку, першочерговим завданням для органів державної влади має бути розробка стратегії соціального розвитку країни (національної соціальної доктрини), а на її основі — економічної й екологічної доктрин як державних правових актів.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків:

1. За період із 1999-го по 2009 рік істотно збільшилися видатки на соціальний захист населення, на освіту, охорону здоров’я та на духовний і фізичний розвиток; їх частка у структурі всіх видатків зведеного бюджету України зросла з 37,9 %

⁹ Рішення Конституційного Суду України (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22.05.2008 № 10-рп/2008: [Електр. ресурс]. — <http://www.rada.gov.ua/zakon>.

¹⁰ Чорній Л. та ін. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування: Аналіт. звіт / Л. Чорній, О. Романюк, К. Романовський, В. Попович. — К.: Центр громадської експертизи, 2009. — С. 93.

до 62,0 %. Утім, навіть за такого збільшення фінансування не забезпечується реальна потреба перелічених сфер, оскільки рівень життя й добробуту більшості населення залишається низьким.

2. Уповільнення приросту ВВП у 2001, 2005 і 2009 роках відбувалося на тлі зростання приросту видатків на соціальну сферу, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, що свідчить про відсутність цілісного й послідовного підходу до управління бюджетними коштами з урахуванням сучасних стратегічних викликів, які постають перед країною.

3. Переважно перевищення темпів зростання соціальної допомоги та інших поточних трансфертів населенню над темпами зростання заробітної плати протягом аналізованого періоду послаблює мотивацію працездатного населення щодо одержання гідної заробітної плати. Тому потрібно перевірити всю систему чинних соціальних пільг і компенсаційних виплат, переглянувши підстави їх надання. Крім того, доцільно більше бюджетних коштів спрямовувати на стимулювання та забезпечення активної й ініціативної діяльності всіх громадян.

4. Законодавча й нормативна база регулювання соціальної сфери та соціального захисту населення перебуває на стадії формування й потребує вдосконалення. Якість чинних законодавчих і нормативно-правових актів є незадовільною через дублювання тих самих питань у різних правових документах, причому трактування їх змісту в окремих випадках є різним, а іноді й суперечливим. Значна кількість нормативно-правових актів України прийнята без урахування закономірностей розвитку суспільства й об'єктивних економічних законів, належного теоретичного обґрунтування.

5. Істотним недоліком чинної системи правового регулювання фінансового забезпечення соціальної сфери та соціального захисту в Україні є відсутність єдиної стратегії розвитку держави, що повинна базуватися насамперед на стратегії соціального розвитку. Відсутність такого документа призводить до того, що дії органів влади є хаотичними, незрозумілими як для керівництва держави, так і для її громадян.

Отже, на часі — розробка національної соціальної доктрини як визначальної стратегії розвитку України. Виконавши це завдання, органи влади отримають чіткий орієнтир, на основі якого будуть розроблятися соціальні, економічні й екологічні прогнози і програми, закони, складатися щорічні бюджети, реалізовуватися інші середньотермінові й поточні заходи держави, у тому числі в системі соціальних та економічних відносин і процесів.