
Полозенко Д. В.,

*доктор економічних наук, професор,
заслужений економіст України,
завідувач відділення державної політики
у сфері видатків бюджету
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України*

БЮДЖЕТНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОГРАМ

Економічні відносини, на відміну від господарської практики, формуються незалежно від свідомості людини, яка є їх носієм і активним учасником на всіх стадіях виробництва. Людина через систему управління регулювання грошового обігу, фінансово-кредитного обслуговування, а також шляхом впровадження досягнень науково-технічного прогресу та інтелектуального потенціалу впливає на стан економічних відносин і на цій основі забезпечує свої матеріальні та духовні потреби.

В умовах ринку, поряд із загальновизнаними економічними категоріями, активно вживаються такі поняття: “соціальний капітал” і “людський капітал”, які характеризуються досить неоднозначно. Окремі дослідники категорію “людський капітал” не визнають, оскільки існує “соціальний капітал”, який, на їх думку, втілює і людський капітал. Невизначеність людського капіталу можна пояснити, лише спираючись на погляди, які домінували в економічній літературі часів централізованої системи управління економікою. Більшість фахівців того часу доводили, що категорія “людський капітал” притаманна суспільству, де панує приватна власність, існує експлуатація людини людиною. Хоча уже у ті роки для окремих вітчизняних дослідників соціальна політика була об’єктом дослідження, поступово реалізовувалася і впливала на добробут населення, проте офіційно існування категорії “людський капітал” не визнавалося.

Щодо соціального капіталу, то тут також спостерігаються певні розбіжності поглядів. На думку деяких авторів, “соціальний капітал” не потрапляє під строгу дефініцію¹. Однак більшість і українських, і західноєвропейських економістів-соціологів та економістів, які пов’язують наукові дослідження із зазначеною темою, відокремлюють соціальний капітал від людського капіталу. Директор Центру досліджень міжнародних справ у Гарвардському університеті професор Роберт Д. Патнам доходить висновку, що соціальний капітал характеризує такі особливості соціальної організації, – як-от довіра, норми та мережа громадської ефективності, – що підвищують ефективність суспільства, полегшуючи координацію дій, що, як і інші форми капіталу, він є продуктивним. Соціальний капітал дає можливість досягти певної мети, якої не можна досягти за його відсутності, сприяє спонтанній кооперації. Автор зазначає, що соціальний капітал формується в “чеснотливому суспільстві і руйнується в порочному”². Запорукою розвитку соціального капіталу є технологічні парки, які мають велике майбутнє у подальшому зростанні продуктивних сил, розвитку людського капіталу.

Соціально-ринкова економіка – це ніщо інше, як постійне прагнення людини покращувати умови власного життя, це свобода в усіх її проявах, у тому числі і свобода розпоряджатися приватним майном, включаючи і засоби виробництва. Розвинені країни посилюють свою роль у розвитку економіки за рахунок використання новітніх знань, а країни, які не мають таких можливостей, перетворюються у сировинний придаток, джерело постачання дешевої робочої сили. Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) у країнах з розвинутою економікою стали пріоритетною галуззю, завдяки чому накопичуються значні капітали, створюються за високими стандартами умови для населення. Однак диференціація між соціальними групами залишається досить високою.

Зазначимо, що людина визначає розвиток науки й техніки, вона є головною рушійною силою суспільства, і тому держава має забезпечувати зростання інвестицій безпосередньо на розвиток людини, на підготовку наукових кадрів, використовуючи різноманітні форми стимулювання інноваційної діяльності, в тому числі бюджетне фінансування, пільгове кредитування, різні види податкових преференцій.

В Україні поряд зі зростанням чисельності аспірантів та докторантів спостерігається відтік наукового потенціалу. Щоб зупинити цей процес, слід створити належні умови для навчання і роботи, адже славу, культурний, економічний та ідеологічний потенціал примножують учені, а не бюрократична надбудова, і тому вони повинні мати відповідну заробітну плату – на рівні 1000–1200 дол. США на місяць.

Українська наука постійно відчуває на собі “фінансову аритмію” – видатки бюджету на науку у 1992 р. становили 2,2 %, 1996 р. – 1,9, 1999 р. – 0,8, 2002 р. – 0,9, 2004 р. – 2,2 %. У державному бюджеті на 2005 р. асигнування на фундаментальну науку у вищих навчальних закладах передбачено у сумі 65 109 тис. грн, а на утримання апарату державного управління – 368 528 тис. грн. У такій ситуації досить важко очікувати від науки значного економічного ефекту. Капіталізація і комерціалізація наукових знань, на що розраховує уряд, тут не допоможуть. Наука повинна мати потужні й сталі джерела фінансування, завдяки цьому буде скорочуватися шлях вступу країни до СОТ, що сприятиме збільшенню обсягу іноземних інвестицій.

Подальший розвиток науково-технічного прогресу, продуктивних сил суспільства здійснюється на основі успішних наукових розробок, змін у структурі виробничого процесу, які обумовлюють появу соціального капіталу і соціальних інституцій: освіта, охорона здоров'я, культура фінансуються з державного бюджету і місцевих бюджетів.

Видатки Державного бюджету України на охорону здоров'я у 2005 р. було збільшено, у порівнянні з 2004 р., на 698 млн грн і становили 3,5 млрд грн, видатки на освіту склали 9,9 млрд грн проти 7,2 млрд грн у 2004 р.

Особливої уваги потребує охорона здоров'я на селі, де рівень забезпеченості лікарняними закладами на межі катастрофи. Станом на 1 січня 2005 р. сільські населені пункти були забезпечені дільничними лікарнями на 3 %, сільськими лікарняними амбулаторіями – на 9 %, фельдшерсько-акушерськими пунктами – на 55 %. Сьогодні ситуація дещо змінюється. На оснащення сільських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських

пунктів, автомобілів швидкої допомоги для сільських закладів охорони здоров'я в бюджеті 2006 р. передбачено 250 млн грн.

Зношеність інфраструктури села нині становить 50–60 %, а в окремих регіонах – майже усі 90 %. Передача зазначених об'єктів у комунальну власність за відсутності в місцевих бюджетах коштів для їх експлуатації не змінить на краще обслуговування сільського населення.

Розвиток людського капіталу залежить не лише від фінансових ресурсів центрального бюджету, а й від формування доходів місцевих бюджетів, які за рахунок податкових і неподаткових надходжень, від операцій з капіталом, цільових фондів у 2004 р. становили (без трансфертів) 22,8 млрд грн. Місцеві податки і збори у структурі власних доходів в Україні займають незначну питому вагу – 5–6 %, а тому їх роль міфічна.

Взаємовідносини між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами закріплені Бюджетним кодексом України. При визначенні міжбюджетних трансфертів за базу береться розрахунковий дохід адміністративно-територіальної одиниці і на його основі обчислюють, з одного боку, обсяг дотації вирівнювання, а з іншого – кошти, які передаються до державного бюджету. Аналітичні дані свідчать, що сума дотацій вирівнювання на пряму залежить від розрахункового доходу, що враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Однак такий критерій не завжди є базою для подальшого обчислення. Наші розрахунки показують, що територіальна одиниця з розрахунковим доходом 63,5 млн грн мала у 2004 р. дотацій на суму 2,3 млн грн, тоді як регіон з таким же обсягом доходу отримав 40,9 тис. грн дотацій.

Більшості регіонів України бракує власних фінансових ресурсів. До того ж порушується принцип рівності витрат на одного мешканця як основа формування розрахунків видатків і доходів місцевих бюджетів.

Видатки бюджету України сприяють матеріальному, духовному і культурному розвитку людини, формуванню її нового світогляду. У цьому контексті вкрай важливо розглядати державний бюджет через призму його ролі у формуванні нової людини, а не лише як спосіб задоволення споживацьких потреб. Характеризувати державний бюджет як “бюджет проїдання” є не лише безпідставно, а й шкідливо. Така позиція не узгоджується зі стратегією економічного зростання та соціального розвитку України на 2004–2015 рр., якою передбачається підвищення економічного потенціалу і на його основі – розширення асигнувань у соціальний сектор економіки, роль якого у найближчій перспективі може трансформуватися в основне джерело наповнення бюджету країни.

Окремі фахівці вважають, що бюджет країни має бути “соціальним бюджетом”. Вводити такі поняття в оборот недоцільно, оскільки бюджет вирішує одночасно дві проблеми – економічну і соціальну, які між собою тісно взаємодіють у часі та просторі. Такий поділ державного бюджету свідчить про порушення основоположного принципу бюджетної системи – принципу єдності, який забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією та єдністю виконання бюджету.

Державний бюджет не можна розглядати як “бюджет поїдання” ще й тому, що рівень оплати праці та інші соціальні послуги не відповідають європейсь-

ким стандартам. Відношення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму в Україні становить 0,64:1, тоді як у Польщі, Латвії та Естонії 1,5:1³. Мінімальна заробітна плата має визначатися на новій методологічній основі, як це й передбачено Конституцією України, де наголошується: кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48).

Поступово змінюється і фінансове становище суб'єктів господарювання. У Державному бюджеті України на 2006 р. розмір внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття для роботодавців встановлено на рівні 1,3 % від фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, а для осіб, які беруть участь у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні на добровільних засадах, – 5,2 % від суми оподаткованого доходу. Розмір збору на обов'язкове державне пенсійне страхування становить 31,8 проти 32,3 % у 2005 р. Завдяки цьому суб'єкти господарювання отримали можливість зміцнити своє фінансове становище. Слід відмітити, що соціальні фонди виконують функції, які тісно взаємодіють, дублюють одна одну. До того ж їх штатна чисельність потребує скорочення.

Не перший рік існує проблема участі бюджетних коштів у формуванні доходної частини фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Так, законодавчо визначено, що асигнування з бюджету є одним із джерел формування фонду у зв'язку з втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, і фонду на випадок безробіття. Проте не зазначено, які саме витрати фондів проводяться за рахунок коштів Державного бюджету України. Така невизначеність породжує конфлікт інтересів щодо обсягів бюджетних коштів, які спрямовуються щорічно до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Отже, з метою підвищення ефективності та цільового використання бюджетних коштів необхідно внести зміни до чинного законодавства в частині визначення витрат (перелік грошових виплат та соціальних послуг), які здійснюються фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування за рахунок коштів Державного бюджету України. Зокрема, доцільно визначити, що матеріальне забезпечення та надання послуг безробітним з числа незастрахованих громадян проводиться за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

І насамкінець відмітимо, що перемогу у конкурсній боротьбі за лідерство у секторі світової економіки одержують не ті країни, що мають багаті природні ресурси, до яких належить і Україна, і не ті країни, що володіють великими ринками, а держави, які активно фінансують фундаментальну і прикладну науку. Отже, людський капітал, високий науковий та освітній рівень є головними чинниками розвитку суспільства.

¹ Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. – 2001. – № 3. – С. 126.

² Патнам Р. Д. Творення демократії: традиції громадської активності в сучасній Італії: Пер. з англ. – К.: Основи, 2001. – С. 204.

³ Урядовий кур'єр. – 2005. – 16 черв.