

**Грипич О. В.,**

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту  
Академії фінансового управління  
Міністерства фінансів України,  
старший науковий співробітник відділу фінансів  
інституційних секторів економіки  
Науково-дослідного фінансового інституту  
Академії фінансового управління  
Міністерства фінансів України*

### **БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ З УРАХУВАННЯМ ЗМІН У ВІКОВІЙ СТРУКТУРІ НАСЕЛЕННЯ**

Із проголошенням незалежності Україна обрала модель соціально-економічного розвитку держави, яка має забезпечувати населенню гарантовані Конституцією України права: на життя, безпечні умови праці, винагороду за працю, захист сім'ї, відпочинок, освіту, житло, охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, соціальне забезпечення та сприятливе навколишнє середовище. Відтак очевидно, що визначальним пріоритетом державної соціально-економічної політики має стати гарантування прав і свобод людини і громадянина, передбачених розділом II Конституції України. Однак гідну соціальну політику може забезпечити лише стабільна бюджетна система держави.

У країнах з розвиненою ринковою системою сформувалися досить ефективні моделі функціонування бюджетної сфери. Україна наразі перебуває в умовах становлення ринкових відносин, тому бюджет не втрачає своєї ролі, він є основним інструментом регулювання соціально-економічних процесів. Використовуючи досвід розвинених країн, які пройшли еволюційний шлях розвитку бюджетних відносин, необхідно переосмислити традиційно сформовані підходи до визначення цілей, завдань, принципів механізму бюджетної політики, яка в нових українських реаліях може і має стати провідною ланкою системи державного регулювання. Отже, фінансування видатків соціальної сфери, забезпечення соціальними гарантіями населення залежать насамперед від обраного державою бюджетного механізму.

Стратегічною метою бюджетної політики є створення економічних, соціальних, правових та організаційних засад щодо підвищення ролі бюджету як інструменту формування й оптимального розподілу фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи. Основними завданнями функціонування бюджетної системи держави є забезпечення економічного зростання України та піднесення життєвого рівня населення. Здійснення цих завдань передбачає насамперед обґрунтоване стратегічне середньострокове та довгострокове планування видатків бюджету для забезпечення виконання Державного бюджету України та найефективніше використання бюджетних коштів.

Найголовнішою проблемою здійснення соціальної політики є проблема фінансування соціальних витрат з урахуванням зміни тенденцій вікової структури населення. Це особливо стосується України, де відбуваються стрімкі зміни у демографічній ситуації, структурна перебудова сім'ї, даються взнаки соціальні проблеми. Головним критерієм переоцінки ролі соціальних послуг є “старіння” населення, однак не менша увага приділяється й розвитку послуг для інвалідів, а також зміцненню та захисту соціального становища дітей і сімей, яким загрожує бідність і соціальна ізоляція.

Теоретичною основою наукової праці стали напрацювання відомих зарубіжних вчених-теоретиків у галузі методології наукових досліджень, пов'язані з проблемами добробуту, зайнятості, бідності, нерівності доходів. Серед них: А. Сміт, А. Сен, Д. Рікардо, О. Бісмарк, К. Маркс, Ф. Енгельс, Дж. М. Кейнс, А. Маршалл, Т. Веблен, М. Лоренц, Г. Мюрдаль, Г. Дженкінс та ін.

Теоретико-методологічні, методичні, організаційні проблеми, аспекти побудови ефективної бюджетної політики на рівні держави і регіонів, становлення міжбюджетних відносин, прикладні питання соціального захисту населення, соціальної політики досліджені в працях українських науковців: С. Буковинського, О. Василика, В. Гейця, Ю. Глуценка, М. Долішнього, Б. Данилишина, В. Зайчикової, В. Кравченка, І. Луніної, І. Лук'яненко, І. Михасюка, В. Опаріна, Ю. Пасічника, С. Слухая, І. Чугунова, М. Чумаченка, А. Чухна, С. Юрія та ін.

Проте, віддаючи належне дослідникам, які працюють над теорією та методологією формування бюджету і міжбюджетних відносин, формуючи соціально-економічну модель розвитку держави, слід зазначити, що на зріла потреба у кардинальних змінах природи формування видатків бюджету. Тенденції зміни вікової структури населення найбільше впливають на характер державних видатків соціальної сфери, кількісні й якісні показники системи соціальних гарантій. Ця проблема поки що залишається поза увагою науковців та потребує подальшого дослідження з метою ефективного використання бюджетних коштів для адресної соціальної допомоги населенню. Тому метою статті є обґрунтування категорії “видатки соціальної сфери”, визначення ролі системи соціальних гарантій населення в економічному зростанні, встановлення взаємозв'язку між віковою структурою населення та видатками бюджету.

Кожна держава – демократична чи тоталітарна, унітарна чи федеративна, республіка чи монархія, до того ж держава з соціально орієнтованою ринковою економікою бере на себе певні соціальні зобов'язання перед населенням.

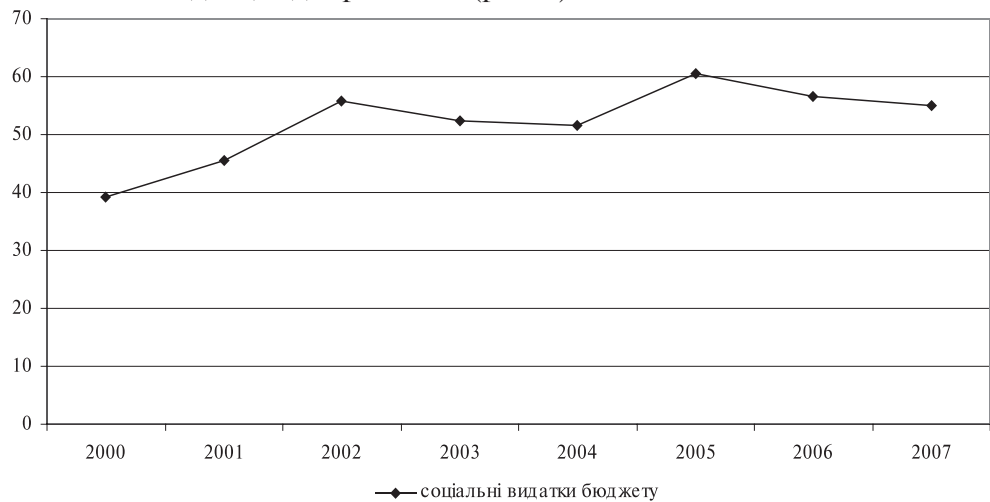
Сучасний ринковий механізм господарювання спрямований переважно на розвиток економічного аспекту діяльності людини і не забезпечує фінансами соціальну сферу. Формування в Україні ринкових відносин обумовило трансформаційні тенденції в економічних перетвореннях, актуалізувало соціальні проблеми: значну диференціацію та скорочення населення, дефіцит державного бюджету, безробіття, інфляцію, бідність, що позначилося на рівні життя більшості громадян у всіх регіонах України та призвело до зростання чисельності соціально незахищеного населення, збільшення

динаміки його смертності та зменшення народжуваності. Необхідною умовою розв'язання цих проблем є здійснення такої соціальної політики держави у сфері соціального захисту, яка б сприяла підвищенню рівня життя населення та не стримувала економічного зростання.

Тому втручання держави у фінансово-економічні процеси є явищем не-випадковим, а об'єктивним й закономірним, обумовленим її функціями, закріпленими в Бюджетному кодексі України, які передбачають регулювання бюджетних відносин з використанням різних форм і методів впливу на розвиток бюджетної системи, національної економіки і суспільного добробуту.

Основними завданнями функціонування бюджетної системи держави є забезпечення економічного зростання України та піднесення життєвого рівня людей. Видатки бюджету за економічною сутністю є інструментом розподілу і перерозподілу централізованого грошового фонду держави та його використання за цільовим призначенням<sup>1</sup>. Частка видатків бюджету до ВВП має тенденцію до зростання: якщо у 2003 р. вона становила 28,4 % до ВВП, то у 2007 р. — зросла до 31,9 %. Світовий досвід також переконує, що з розвитком ринкових відносин роль держави у розподільних процесах має зростати. У більшості розвинених країн світу через видатки бюджету перерозподіляється від 30 до 60 % ВВП. Проблема полягає в тому, як знайти виважені форми й методи такого перерозподілу в Україні.

Одним із основних пріоритетів у сфері видатків бюджету є його соціальна направленість. Видатки соціальної сфери спрямовуються на фінансове забезпечення заходів щодо вирішення першорядних соціальних проблем і виконання програм, передбачених відповідним бюджетом. Через це останніми роками значна увага приділяється саме видаткам соціальної сфери, які мають тенденцію до зростання (рис. 1).



**Рис. 1. Динаміка соціальних видатків у видатках зведеного бюджету України, %**  
Розраховано за даними Державного казначейства України.

<sup>1</sup> *Василик О. Д.* Бюджетна система України : [підруч.] / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. — К. : ЦНЛ, 2004. — С. 544.

Соціально-економічна сутність державних видатків полягає в дослідженні питання: за чий рахунок держава отримує фінансові ресурси і в чий інтересах їх використовує.

Видатки соціальної сфери спрямовані на забезпечення фінансування системи соціальних гарантій держави. За допомогою існування цієї системи держава, вилучаючи у громадян частину доходу, повертає їм блага у формі послуг освіти, охорони здоров'я, культурного обслуговування, соціального захисту, пенсійного забезпечення.

Система соціальних гарантій населення в Україні характеризується структурами, успадкованими від радянської влади, коли мінімальне споживання населення гарантовано забезпечувалося політико-економічною системою радянського суспільства через централізоване ціноутворення, виробництво товарів дешевого асортименту, розвиток фондів суспільного споживання на збиток зростанню фондів оплати праці. Відмінності між людьми згладжувалися зрівнялівкою в оплаті праці та доступністю базових товарів і послуг без урахування доходів громадян. В умовах панування державної форми власності існувала система соціального захисту, яка виконувала периферійну функцію надання пільг, що полегшувало існування їх отримувачів, проте не мало для них життєво важливого значення.

Вирішення цих питань потребує найефективнішого використання бюджетних коштів, а це неможливо без урахування показників демографічної характеристики, а саме чисельності та вікової структури населення.

Чисельність населення, його динаміка і статевовікова структура є найважливішими показниками демографічної характеристики народонаселення, які свідчать про кількісні й якісні здобутки соціальної сфери. На жаль, сьогодні фінансування заходів у системі соціальних гарантій за даними демографічних показників не є ефективним чи об'єктивним, оскільки за останні десятиріччя змінні тенденції мала і чисельність, і вікова структура населення. Функції, завдання соціальної сфери у системі соціальних гарантій прив'язані до характеристики демографічних показників народонаселення, які Україна успадкувала від колишнього Радянського Союзу.

Соціальна політика і демографічна політика взаємопов'язані, зміни в одній призводять до структурних змін в іншій. Демографічна політика держави спрямована на збільшення чисельності населення, яке залежить від народжуваності, смертності, міграції.

Соціологічні дослідження 1990-х років та результати Всеукраїнського перепису населення 2001 р. засвідчили негативні тенденції у соціально-демографічному розвитку України: зменшення чисельності населення, яка в 1990 р. становила 51,84 млн осіб, а в 2008 р. — 46,37 млн осіб. Цей показник почав знижуватися за рахунок збільшення кількості померлих: у 1990 р. — 629,6 тис. осіб на рік, у 2007 р. — 762,9 тис. осіб на рік та зменшення кількості народжених: у 1990 р. — 657,2 тис. осіб на рік, у 2007 р. — 472,7 тис. осіб на рік. Найнижчий показник народжуваності зареєстровано у 2001 р. — 376,4 тис. осіб, а найвищий показник смертності в 1995 р. — 792,6 тис. осіб (рис. 2).

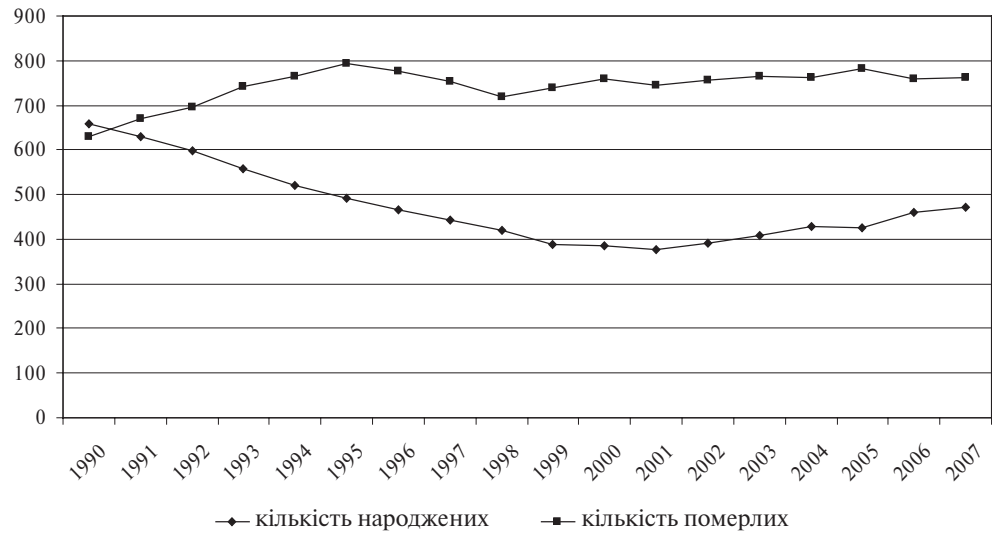


Рис. 2. Співвідношення кількості народжених до кількості померлих, тис. осіб  
Розраховано за даними Державного комітету статистики України.

З кожним роком на гальмування зменшення чисельності населення в Україні впливає міграційний приріст народонаселення, який у 2007 р. порівняно з 2006 р. становив 16,8 тис. осіб. За даними ООН, у 2005 р. в Україні перебувало 6,8 млн іммігрантів, або 3,6 % їх загальної чисельності. До речі, Україна посідає четверте місце у світі за кількістю іммігрантів. Їхня кількість на кінець 2005 р. сягнула 191 млн осіб<sup>2</sup>.

Проте, маючи негативні показники – зменшення народжуваності і збільшення смертності, варто наголосити на позитивних тенденціях: 2006 і 2007 рр. характеризувалися уповільненням темпів скорочення населення: природне скорочення у 2006 р. становило 297,7 тис. осіб, у 2007 р. – 290,2 тис. осіб, тому проблеми демографічного розвитку посіли важливе місце серед пріоритетних напрямків політики Української держави.

Головною причиною переоцінки бюджетного механізму фінансування видатків соціальної сфери є “старіння” населення. Цей процес завжди зумовлений низкою небажаних соціальних, передусім економічних наслідків, які в подальшому справлятимуть великий вплив на суспільно-економічне життя держави, призводитимуть до перерозподілу суспільних фондів, збільшення економічного навантаження на працездатне населення, до проблем у формуванні трудових ресурсів та забезпеченні народного господарства робочою силою, до змін у структурі сім’ї тощо.

Для вивчення соціально-економічних наслідків старіння населення України важливо простежити дві тенденції. Для першої характерно те, що питома вага дітей-утриманців через зниження народжуваності зменшується, сприяючи зростанню доходів на душу населення. Проте слід пам’ятати, що збільшення реальних доходів населення та соціальних виплат сприяють

<sup>2</sup>Комов В. Мігранти та демографія / В. Комов // День. – 2006. – № 63. – С. 12.

підвищенню добробуту, але не гарантують сталого зниження рівня бідності й смертності.

Друга тенденція полягає у поступовому збільшенні частки літніх осіб і зростанні витрат на їх утримання та, як наслідок, у зниженні середньодушових доходів. Саме збільшення очікуваних і неочікуваних витрат на утримання непрацездатних осіб літнього віку може призвести до: збільшення витрат на робочу силу і скорочення попиту на працю; ухилення від сплати податків; збільшення бюджетного дефіциту, що спричинить зростання інфляції; нестачі коштів для належного державного фінансування соціальної сфери.

В українському суспільстві ці проблеми лише починають виникати, але у найближчі 15–20 років вони стануть дуже серйозним викликом для політики держави.

За 17 років незалежності України, крім зменшення чисельності населення майже на 5,2 млн осіб, відбулися значні зміни в його віковій структурі: спостерігається стала тенденція до зменшення кількості людей віком до 14 років – у 2007 р. в 1,33 раза порівняно з 2000 р., а також стала тенденція до збільшення – у 2007 р. в 1,12 раза порівняно з 2000 р. кількості людей віком від 65 років (табл. 1). Ці вікові категорії є непрацездатним населенням, тому його зменшення відбувається саме за рахунок зменшення чисельності осіб віком до 14 років.

Таблиця 1

**Вікова структура непрацездатного населення**

| Показник                                 | 2000 | 2001 | 2002* | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|-------|------|------|------|------|------|
| Усього населення, млн осіб,              | 49,1 | 48,7 | 48,2  | 47,8 | 47,4 | 47,1 | 46,7 | 46,5 |
| у тому числі:                            |      |      |       |      |      |      |      |      |
| віком до 14 років                        | 8,8  | 8,4  | 7,9   | 7,6  | 7,2  | 7    | 6,8  | 6,6  |
| віком від 65 років                       | 6,8  | 6,8  | 7     | 7,2  | 7,4  | 7,5  | 7,6  | 7,6  |
| непрацездатне населення                  | 15,6 | 15,2 | 14,9  | 14,8 | 14,6 | 14,5 | 14,4 | 14,2 |
| Питома вага непрацездатного населення, % | 31,8 | 31,2 | 30,9  | 31,0 | 30,8 | 30,8 | 30,8 | 30,5 |

\* За даними Всеукраїнського перепису населення 5 грудня 2001 р.

Розраховано за даними Державного комітету статистики України.

Найбільшу питому вагу у видатках соціальної сфери становить освіта – 19,5 % у 2007 р. та соціальний захист і пенсійне забезпечення – 21,4 % у 2007 р. (табл. 2). Споживачем послуг освіти є вікова категорія осіб до 14 років, яка має щорічну тенденцію до зменшення, а частка витрат на її фінансування – тенденцію до зростання, у 2007 р. вона досягла 19,5 %, хоча в 2000 р. ще становила 14,8 % у видатках зведеного бюджету України.

У видатках соціального захисту та соціального забезпечення переважають кошти, спрямовані на фінансування соціального захисту пенсіонерів.

## Видатки соціальної сфери

| Рік  | Видатки                     |                            | Питома вага у видатках зведеного бюджету |                       |  |
|------|-----------------------------|----------------------------|--|-----------------------|--|
|      | зведеного бюджету, млрд грн | соціальної сфери, млрд грн | соціальних видатків, %                   | видатків на освіту, % | видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, % |
| 2000 | 48,1                        | 18,9                       | 39,3                                     | 14,8                  | 12,5   |
| 2001 | 55,5                        | 25,2                       | 45,4                                     | 17,3                  | 15,0   |
| 2002 | 60,3                        | 33,7                       | 55,9                                     | 20,2                  | 21,0   |
| 2003 | 76,0                        | 39,8                       | 52,3                                     | 19,7                  | 17,1   |
| 2004 | 101,4                       | 52,4                       | 51,7                                     | 18,0                  | 19,0   |
| 2005 | 142,0                       | 85,8                       | 60,4                                     | 18,9                  | 28,2   |
| 2006 | 175,5                       | 99,3                       | 56,6                                     | 19,3                  | 23,7   |
| 2007 | 227,6                       | 125,3                      | 55,1                                     | 19,5                  | 21,4   |

Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Питома вага цих коштів у 2007 р. становила 87 % загальної суми, передбаченої на фінансування. Відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення” пенсійні виплати можуть призначатися: за віком, по інвалідності, за вислугу років, у разі втрати годувальника<sup>3</sup>. Пенсійні виплати за віком становлять близько 75 %, тому споживачами соціального захисту та соціального забезпечення здебільшого є вікова категорія осіб віком від 65 років, яка має щорічну тенденцію до зростання.

Прийнятний рівень забезпечення соціальними гарантіями населення України можливий лише за наявності достатніх джерел їх фінансування. У світовій практиці існують такі джерела фінансового забезпечення соціальних гарантій населення: кошти держави; грошові доходи підприємств, установ, організацій, фірм, інших комерційних та некомерційних структур; кошти фондів соціального, майнового та особистого страхування; грошові кошти населення. Для фінансування соціальних гарантій утворюються відповідні фонди на рівні держави, підприємств, населення. Процес створення та використання таких фондів фінансових ресурсів одночасно є системою регулювання доходів юридичних та фізичних осіб, куди входять різноманітні фінансові інструменти, що зрештою утворюють фінансовий механізм надання соціальних гарантій населенню, які в Україні фінансуються за рахунок коштів держави, підприємств, за допомогою послуг фінансових посередників, коштів спонсорів та власних заощаджень громадян. Проте основним джерелом фінансування соціальних гарантій населення в Україні є державні фінанси як складова фінансової системи країни.

<sup>3</sup>Про пенсійне забезпечення : закон України від 05.11.1991 № 1788-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 3. – С. 10.

Отже, основним джерелом фінансування соціальної сфери є кошти держави. Державні видатки соціальної сфери мають змінюватися, віддзеркалюючи тенденції вікової структури населення. Особливу увагу потрібно звернути на організацію державних видатків в установах і закладах бюджетної сфери. Саме зі зменшенням чисельності вікової категорії осіб до 14 років варто не збільшувати, а зменшувати питому вагу видатків на освіту в структурі соціальних видатків Державного бюджету України, наприклад, за рахунок впорядкування шкільних будівель. Зі збільшенням чисельності вікової категорії осіб від 65 років необхідно надати гідний соціальний захист і пенсійне забезпечення населенню за рахунок часткового збільшення питомих ваг видатків Державного бюджету України на соціальний захист і соціальне забезпечення, а також шляхом трансформації політики доходів громадян. Від політики встановлення розгалуженої системи державних соціальних гарантій необхідно поступово переходити до політики, спрямованої на зростання індивідуальних доходів громадян, щоб кожна працююча людина могла забезпечити себе необхідними соціальними гарантіями за рахунок власних коштів.

Структура соціальних гарантій має змінюватися залежно від показників демографічної характеристики народонаселення, а демографічні показники – від економічного розвитку країни. Тому сьогодні важливою проблемою соціально-економічного розвитку держави є визначення пріоритетів бюджетного механізму фінансування видатків соціальної сфери з урахуванням негативних змінних тенденцій у віковій структурі населення. Забезпечення його соціальними гарантіями має ґрунтуватися на концентрації найважливіших соціально-економічних програм. Необхідно провести раціоналізацію в установах і закладах бюджетної сфери з метою підвищення їх спроможності у наданні якісних послуг громадянам, ефективнішого використання бюджетних коштів. Потрібно створити умови, за яких кожен розпорядник бюджетних коштів мав би не тільки їх витратити, а й забезпечувати результативність такої діяльності, тобто відповідати за якість надання населенню відповідних послуг соціальної сфери.