

Максимчук Є. О.,

старший науковий співробітник
відділу бюджетних видатків соціальної сфери
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

БЮДЖЕТНЕ ФІНАНСУВАННЯ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Проаналізовано ситуацію, що склалася у сфері видатків державного та місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення за останні роки, та визначено основні проблеми у цій сфері.

Ключові слова: соціальний захист, соціальне забезпечення, видатки на соціальний захист, державний бюджет, місцевий бюджет, субвенція.

Основна функція держави з перерозподілу національного доходу полягає в тому, щоб зменшити різницю у доходах населення і забезпечити сприятливі умови життя. Ця функція реалізується через систему соціального захисту.

Система соціального захисту населення – це мережа соціальних програм з надання допомоги окремим категоріям громадян або малозабезпеченим родинам у розмірах, які залежать від їхніх потреб чи ступеня їхньої бідності, а також економічних можливостей держави. Система призначена для того, щоб гарантувати підтримку на деякому мінімальному стандартному рівні тих сімей, які не заробляють достатньо коштів, щоб утримувати себе, та не мають інших джерел існування.

Джерелами фінансування витрат на соціальний захист є як бюджетні кошти, так і кошти соціальних та благодійних фондів. У зв'язку з цим важливим питанням для кожної держави є обсяги забезпечення соціального захисту саме за рахунок бюджетних коштів. Дослідженню цих питань присвячено чимало наукових праць.

Так, особлива увага проблемам бюджетного фінансування соціальних витрат приділяється, зокрема, у працях В. Андрущенко, О. Василика, Е. Лібанової, О. Макарової, Г. Нечай, В. Опаріна, О. Палій, О. Сергієнко.

Метою пропонованої статті є проведення аналізу ситуації, що склалася у сфері видатків державного та місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення в останні роки.

Видатки бюджету на соціальний захист – це витрати, спрямовані передусім на адресну підтримку малозабезпечених громадян, встановлення певного рівня забезпечення прожиткового мінімуму для різних груп населення, соціальний захист осіб, які опинилися в екстремальних умовах (біженці, безпритульні тощо).

Відповідно до функціональної класифікації видатків, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 27.12.2001 № 604 із внесеними змінами та доповненнями “Про бюджетну класифікацію та її запровадження”, розділ видатків “Соціальний захист та соціальне забезпечення”

(код 1000) охоплює такі підрозділи: 1) соціальний захист у разі непрацевдатності (1010); 2) соціальний захист пенсіонерів (1020); 3) соціальний захист ветеранів війни та праці (1030); 4) соціальний захист сім'ї, дітей та молоді (1040); 5) соціальний захист безробітних (1050); 6) допомога у вирішенні житлового питання (1060), яка включає допомогу на утримання житла та допомогу на забезпечення житлом; 7) соціальний захист інших категорій населення (1070); 8) дослідження і розробки у сфері соціального захисту (1080); 9) інша діяльність у сфері соціального захисту (1090)¹.

Коштами місцевих бюджетів фінансуються державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх; територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому. Здійснюються видатки, спрямовані на соціальний захист, зокрема, фінансуються пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян².

Обсяг коштів, котрі спрямовуються на соціальний захист населення, залежить від фінансових можливостей держави, що визначаються обсягом ВВП і науково обґрунтованим оптимальним обсягом фонду споживання. Здійснюючи соціальні виплати, держава дотримується визначених параметрів.

Фінансування видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення в Україні здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів державних цільових та недержавних фондів, територіальних і муніципальних позик, страхових компаній, а також фінансів підприємств, які опосередковано підтримують соціальні програми.

Виконання будь-яких соціальних програм потребує відповідних фінансових ресурсів, яких за сучасного стану національної економіки не вистачає. Проблема полягає навіть не у кількості цих ресурсів, а в умінні правильно розпоряджатися ними. Це є головним завданням фінансового забезпечення програм і заходів соціальної політики в Україні.

Для виконання своїх функцій, зокрема в галузі соціальної політики, держава повинна мати достатні грошові кошти, які формуються шляхом перерозподілу ВВП, а головним механізмом, через який здійснюється цей перерозподіл, є бюджетний.

Останніми роками видатки на соціальний захист населення та соціальне забезпечення щорічно збільшувалися (табл. 1).

¹ Про бюджетну класифікацію та її запровадження : наказ Міністерства фінансів України від 27.12.2001 № 406 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minfin.gov.ua.

² Про затвердження Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.

Видатки зведеного бюджету на соціальний захист за 2002–2007 рр.

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, млн грн	12643,9	12953,2	19296,4	40110,8	41535,8	48639,9
Питома вага в загальній масі видатків зведеного бюджету України, %	21,0	17,2	19,0	28,3	23,7	21,5
У відсотках до ВВП	5,6	4,8	5,6	9,1	7,7	6,8

Складено автором на основі звітних даних Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minfin.gov.ua.

Так, у 2002 р. видатки зведеного бюджету склали 12 643,9 млн грн, а в 2004 р. цей показник вже сягнув понад 48 млрд грн. Однак, проаналізувавши питому вагу вказаних видатків у зведеному бюджеті України за 2002–2007 рр., можна стверджувати, що сталої тенденції немає. Питома вага видатків на соціальний захист щорічно то збільшується, то зменшується.

Статті 87, 88 та 89 Бюджетного кодексу України детально висвітлюють розмежування видатків між бюджетами різних рівнів, які спрямовуються на фінансування заходів соціального захисту та соціальної сфери, а сам механізм розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій і коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) визначений відповідними постановами Кабінету Міністрів України³.

У постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з Державного бюджету” від 04.03.2002 № 256 зі змінами, внесеними 08.09.2004 р., передбачено, що фінансування видатків місцевих бюджетів за державними програмами соціального захисту населення провадиться за рахунок субвенцій, передбачених Державним бюджетом України на відповідний рік у межах обсягів, затверджених в обласних бюджетах, бюджеті АР Крим, бюджетах міст Києва та Севастополя, міст республіканського АР Крим і обласного значення та у районних бюджетах на зазначені цілі⁴. Забороняється фінансування місцевих програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету. Також за рахунок коштів державного бюджету фінансуються видатки, пов’язані з:

- різницею між сумою призначеної пенсії за Законом України “Про наукову і науково-педагогічну діяльність” та сумою пенсії, обчис-

³ Бюджетний кодекс України: закон Верховної Ради України від 21.06.2001 №2542-III, зі змінами та доповненнями. – С. 746–784.

⁴ Про затвердження Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 №256 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.

леною відповідно до інших законодавчих актів, на яку має право науковий працівник, виходячи з розрахунку на одну особу – 50 % цієї різниці;

- виплатою пенсій і допомог військовослужбовцям рядового, сержантського і старшинського складу строкової служби та їхнім сім'ям;
- відшкодуванням виплати пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсії, та інвалідам державної соціальної допомоги на догляд;
- компенсацією витрат від сплачування платниками фіксованого сільськогосподарського податку;
- іншими виплатами.

Аналіз динаміки видатків на соціальний захист з державного бюджету свідчить, що за 2004–2005 рр. ці видатки збільшилися з 12 173,3 до 31 733,1 млн грн (або у 2,7 раза), згодом спостерігаємо незначне зменшення – до 30 353,9 млн грн у 2006 р. та до 29 276,4 млн грн у наступному році (табл. 2). Збільшення бюджетних витрат у 2005 р. проти рівня 2004 р. пов'язане з підвищенням у 2005 р. розмірів окремих видів державної допомоги (зокрема державної допомоги сім'ям з дітьми).

Аналізуючи дані таблиці, з упевненістю можна стверджувати, що основними (найбільш об'ємними) статтями видатків бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення є видатки на соціальний захист пенсіонерів. Так, за 2004–2007 рр. видатки на соціальний захист пенсіонерів становили 70,2 % усіх видатків на соціальний захист у 2004 р., до 82,8 % – у 2007 р. Слід також зазначити, що ці видатки у 2005 р. зросли порівняно з 2004 р. більш як у три рази – з 8549,9 до 27 692,7 млн грн, тоді як у подальші роки намітилася тенденція до їх зменшення – 25 535,8 млн грн у 2006 р. та 24 238,9 млн грн у 2007 р. Другою за обсягом є стаття “Соціальний захист інших категорій населення” (інваліди, постраждалі від аварії на ЧАЕС, військовослужбовці тощо). Слід зауважити, що питома вага цих видатків за останні роки істотно зменшилася – з 18,2 % у 2004 р. до 8,4 % загальної суми видатків на соціальний захист у 2007 р.

Найменшу ж питому вагу у видатках на соціальний захист, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, становлять видатки на дослідження і розробки у сфері соціального захисту. У 2004 р. вони становили 0,8 млн грн, у 2005 – 2,0, у 2006 – 2,3, у 2007 р. – 19,4 млн грн. Це свідчить про недостатню увагу держави до наукових досліджень у цій сфері, що у свою чергу породжує безліч проблем, які потребують ґрунтовного вивчення та аналізу.

Запровадження субвенцій з державного бюджету на фінансування соціальних програм значно поліпшило контроль і змусило державні органи влади розпочати реформи у системі надання пільг і субсидій. Як наслідок, заборгованість місцевих бюджетів з програм соціального захисту була практично ліквідована. Проте сама проблема залишилася нерозв'язаною,

Таблиця 2

Видатки Державного бюджету України на соціальний захист і соціальне забезпечення в 2004–2007 рр., млн грн

Найменування видатків	2004	Питома вага, %	2005	Питома вага, %	2006	Питома вага, %	2007	Питома вага, %
Соціальний захист на випадок непрацездатності	471,1	3,9	425,1	1,34	589,1	1,94	845,4	2,88
Соціальний захист пенсіонерів	85 49,9	70,2	27 692,7	87,3	25 535,8	84,1	24 238,9	82,8
Соціальний захист ветеранів війни та праці	160,9	1,3	385,9	1,2	360,6	1,19	380,3	1,29
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	77,2	0,6	100,8	0,3	1023,6	3,37	51,9	0,17
Соціальний захист безробітних	–	–	0,5	–	0,1	–	100,0	0,34
Допомога у вирішенні житлового питання	755,0	6,1	987,1	3,1	1114,5	3,67	1093,9	3,74
Соціальний захист інших категорій населення	2219,0	18,2	2082,6	6,56	1692,6	5,57	2459,9	8,4
Дослідження і розробки у сфері соціального захисту	0,8	–	2,0	–	2,3	–	19,4	0,06
Інша діяльність у сфері соціального захисту	83,1	0,8	56,4	0,17	35,2	0,12	86,4	0,29
Всього	12 173,3	100	31 733,1	100	30 353,9	100	29 276,4	100

Складено автором на основі звітних даних Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minfin.gov.ua.

оскільки частина пільг продовжує фінансуватися за рахунок коштів підприємств, які надають відповідні послуги.

Негативним явищем у запровадженні системи субвенцій на програми соціального захисту є те, що місцеві органи влади поступово втрачають мотивацію до оптимізації видатків на соціальні програми, тому що їх сплачує держава. Вони не зацікавлені у встановленні реального майнового стану громадян, а це негативно впливає на ефективність соціального захисту та боротьби з бідністю.

Аналіз даних Міністерства фінансів України щодо зміни обсягів субвенцій з державного бюджету на надання пільг окремим категоріям громадян та субсидій населенню на оплату енергоносіїв і житлово-комунальних послуг, пільгового проїзду та послуг зв'язку, придбання твердого палива та скрапленого газу, а також на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам з 2004 по 2006 р., свідчить про те, що загальна сума субвенцій поступово збільшується. Так, у 2004 р. на ці потреби було виділено 6 млрд 233,5 млн грн (це становить 97,3 % планових призначень), у 2005 р. – 7 млрд 126,8 млн грн, або на 893,3 млн грн більше. У 2006 р. було виділено вже 9 млрд 757,9 млн грн. (98,3 % планових призначень), що більше порівняно з 2004 р. на 3 млрд 524,5 млн грн. Тобто у 2006 р. сума видатків збільшилася в 1,6 раза.

Загалом за останні роки відбулося істотне розширення переліку субвенцій, більшість з яких спрямовані на програми соціального захисту населення.

Однак, на нашу думку, запровадження нових видів субвенцій не завжди обгрунтоване, тому це питання потребує детального вивчення. Інакше це може призвести до ще більшої централізації коштів і влади. Тим часом зарубіжний досвід свідчить про поширення протилежної тенденції – до заміни багатьох спеціальних трансфертів загальними⁵. Це розширює коло повноважень органів місцевого самоврядування, що сприяє швидшому реагуванню на певні соціальні проблеми в регіоні.

Існує низка недоліків і в самому механізмі перерахування субвенцій, що негативно позначається на ефективності вітчизняної системи міжбюджетних трансфертів. Зокрема, йдеться про те, що для кожного виду субвенцій передбачено відмінний від інших порядок розрахунків. Такий порядок затверджується окремим нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України. Усе це призводить до зниження прозорості бюджетного процесу, послаблює контроль за виділенням і використанням субвенцій, а також ускладнює відносини між учасниками бюджетного процесу.

Також доцільно передбачити єдину дотацію з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування державних програм соціального захисту населення, розробивши єдиний механізм розрахунку та перерахування коштів на зазначені цілі з урахуванням специфіки регіону.

⁵ *Осадець С. С.* Страхування : підруч. / С. С. Осадець та ін. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2002. – С. 279.

Як уже зазначалося, програми соціального захисту населення фінансуються не тільки з державного бюджету. Місцеві програми соціального захисту фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Аналіз фінансування видатків місцевих бюджетів на соціальний захист населення в цілому свідчить про позитивну тенденцію протягом 2004–2007 рр. (табл. 3). З кожним роком ці видатки зростають. Так, з 7137,2 млн грн у 2004 р. вони зросли до 19 363,6 млн грн у 2007 р., або в 2,7 раза. Найбільшу питому вагу у складі видатків місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення мають видатки на соціальний захист сім'ї, дітей, молоді, їх частка зросла від 26,5 % у 2004 р. до 45,2 % у 2007 р. У той же час питома вага видатків на соціальний захист ветеранів війни та праці, залишаючись значною, протягом вказаного періоду мала тенденцію до зниження: 18,2 % у 2007 р. проти 23,2 % у 2004 р. Найменше коштів припадає на соціальний захист на випадок втрати працездатності, хоча за досліджуваний період вони збільшилися в 9,6 раза – із 157 млн грн у 2004 р. до 1511,1 млн грн у 2007 р. Істотно скоротилася частка видатків на додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг. Скажімо, якщо у 2004 р. їх питома вага у загальній масі видатків місцевих бюджетів України на соціальний захист населення становила 20,6 %, то у 2006 р. тільки 5,76 %. Це зумовлено тим, що збільшилися доходи громадян, а також дещо впорядковано механізм надання так званих житлових субсидій.

Система соціальної допомоги перебуває у стадії розвитку та пошуку оптимальної структури. Разом з тим ще високим залишається рівень бідності сімей з дітьми – удвічі більший, ніж сімей без дітей.

Завдяки вдосконаленню механізму адресного надання допомоги мало-забезпеченим сім'ям найчисельнішою категорією отримувачів такої допомоги стали сім'ї, у складі яких є непрацездатні особи (за даними моніторингу Центру перспективних соціальних досліджень Міністерства праці та соціальної політики України – 83,83 %).

Запровадження зазначеного механізму пріоритетного підвищення соціальних гарантій переважно сім'ям з дітьми та багатодітним сім'ям за незначного підвищення їхніх доходів протягом 2004–2005 рр. дало змогу істотно підвищити розмір допомоги таким сім'ям. У 2004 р. середній розмір допомоги збільшився на 31 % і склав 171,5 грн.

Проаналізувавши видатки місцевих бюджетів на соціальний захист населення, можна дійти висновку, що найбільшу частку цих видатків становлять витрати на допомогу малозабезпеченим сім'ям (21–36 %), на пільги ветеранам війни та праці (19–22 %). Усі ці виплати здійснюються за рахунок субвенцій з державного бюджету.

Отже, рівень фінансування соціальних заходів у 2002–2007 рр. дає можливість стверджувати, що за постійного зростання абсолютних обсягів фінансування соціального захисту населення, їх частка у структурі загальних видатків у 2003 та 2006–2007 рр. дещо знижувалася, що пов'язано з політичною нестабільністю в державі та значним приростом видатків на соціальний захист населення у попередні роки.

Таблиця 3

Видатки місцевих бюджетів України на соціальний захист та соціальне забезпечення у 2004–2007 рр., млн грн

Найменування видатків	2004	Питома вага, %	2005	Питома вага, %	2006	Питома вага, %	2007	Питома вага, %
Соціальний захист на випадок непрацездатності	157,0	2,2	373,2	4,45	769,9	6,9	1511,1	7,8
Соціальний захист пенсіонерів	740,5	10,4	1066,7	12,7	1389,1	12,4	1767,5	9,1
Соціальний захист ветеранів війни та праці	1655,1	23,2	1553,1	18,5	2354,1	21,1	3524,4	18,2
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	1894,6	26,5	3209,8	38,3	4148,9	37,1	8743,7	45,2
Допомога у вирішенні житлового питання	1467,5	20,6	770,2	9,19	643,9	5,76	1549,7	8,0
Соціальний захист інших категорій населення	914,8	12,8	1084,8	12,9	1460,5	13,1	1726,2	8,9
Інша діяльність у сфері соціального захисту	307,7	4,3	319,7	3,8	415,4	3,7	541,1	2,8
Всього	7137,2	100	8377,5	100	11 181,9	100	19 363,6	100

Складено автором на основі звітних даних Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minfin.gov.ua.

Незважаючи на позитиви від запровадження субвенцій з державного бюджету на фінансування соціальних програм (державна поділила з місцевим самоврядуванням відповідальність за фінансування вказаних програм, розпочалися реформи у системі надання пільг і субсидій, зміцнився контроль державних органів за соціальними видатками), у нинішніх умовах існує надмірна централізація коштів (93–95 % усіх видатків місцевих бюджетів на соціальний захист населення фінансуються за рахунок субвенцій), що унеможлиблює оперативне реагування на соціальні проблеми конкретного регіону.

Таким чином, на сьогодні стан системи соціального захисту населення України можна охарактеризувати так: надзвичайно високий ступінь державної участі, недостатнє залучення у її функціонуванні інститутів громадянського суспільства, особливо самого населення; велика кількість та безсистемність правових актів, що регулюють діяльність органів соціального захисту населення; дефіцит коштів у бюджетах усіх рівнів для фінансування заходів у сфері соціального захисту; велика кількість соціальних допомог, а також категорій їх отримувачів, розгалужена система пільг, переважання безадресного порядку їх надання. Основною проблемою системи соціального захисту в Україні є недостатність коштів, передусім бюджетних, для реалізації у повному обсязі вимог чинного законодавства.

Вдосконалення єдиної цілісної системи соціального захисту населення має відбуватися на основі системного підходу до її складових у таких напрямках: реформування державного забезпечення та надання соціальних пільг та послуг окремим категоріям населення за рахунок державного бюджету; регулювання соціальної допомоги та соціальної підтримки непрацездатних і малозабезпечених громадян за рахунок державного і місцевих бюджетів; вдосконалення системи соціального страхування.