

Шиманська О. А.,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
науковий співробітник відділу фінансово-економічного
прогнозування Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України

ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН

Визначено вплив видатків бюджету на реалізацію державної стратегії соціально-економічного розвитку. Розглянуто програми дій уряду України щодо визначення пріоритетності напрямів бюджетних видатків.

Ключові слова: видатки бюджету, бюджетна політика, соціально-економічний розвиток, інноваційна економіка.

Процеси акумуляції, розподілу та перерозподілу бюджетних коштів є основою регулювальної функції державного механізму. Важливе завдання владних структур — це репрезентація інтересів соціальних та територіальних груп, розробка нормативної бази, розподіл державних коштів за принципами справедливості та рівності, контроль за їх використанням. Рациональне використання державних ресурсів — важлива детермінанта досягнення цілей бюджетної політики. Державний бюджет надає владі можливість управляти фінансами згідно з політичними пріоритетами та економічними потребами. Він являє собою своєрідну мапу, що відображає ключові рішення стосовно розподілу державних ресурсів.

Видатки бюджету є вагомим інструментом подолання внутрішньої нестабільності та наслідків економічної кризи. Визначення пріоритетних напрямів бюджетної політики у сфері видатків та методів перерозподілу бюджетних коштів справляє неабиякий вплив на соціально-економічне життя суспільства. Соціально спрямована бюджетна політика є одним з найважливіших регуляторних механізмів держави, що визначає напрямок розвитку суспільства та його добробут, однак не менш важливим є перерозподіл державних коштів на соціальні потреби у такий спосіб, що одночасно забезпечує досягнення фінансових та соціальних пріоритетів держави. Лише поєднання зусиль у напрямі визначення першорядних потреб громадян і держави в цілому з ефективними механізмами фінансування цих потреб може стати основою для розбудови демократичного та еволюціонуючого суспільства¹.

Система державних видатків є інструментом реалізації державної стратегії соціально-економічного розвитку й тактичних завдань, що мають на меті підвищення рівня життя населення, створення сприятливих умов для розвитку нації та забезпечення прискорення темпів економічного зростання.

¹ The Budgeting Process and the Implications on Social Policies and Poverty Reduction: Alternatives to Traditional Models / United Nations Research Institute of Social Development [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/D8B6BCCC8E330C50C12575FB00375576?>

Ця тема досліджувалася у працях таких вітчизняних учених, як О. Д. Василик, І. В. Запатріна, І. О. Луніна, Ц. Г. Огонь, І. Я. Чугунов, С. І. Юрій та ін. Водночас більш глибокого вивчення потребують питання використання бюджетних коштів для реалізації програми соціально-економічного розвитку держави, а отже й ефективного їх розподілу.

Ефективне функціонування ринкової економіки – одна з найважливіших умов забезпечення конкурентоспроможності країни. Тому держава у межах своїх функцій має здійснювати стимулювання економічного розвитку країни, формування структури ринку капіталів, товарів та послуг. Державний бюджет є вагомим інструментом досягнення макроекономічної рівноваги та створення сприятливих умов для розвитку народного господарства².

Економічну функцію держави забезпечують видатки на економічну діяльність. Вони охоплюють державні капітальні вкладення, бюджетні кредити підприємствам, державні субсидії і дотації, операційні витрати. Розробка та реалізація стратегій національного розвитку неможлива без потужної підтримки стратегічно важливих галузей народного господарства – промисловості, енергетики, сільського господарства, зв'язку та комунікацій. Державна підтримка необхідна тим галузям економіки, які найбільше потерпають від наслідків світової економічної кризи, а також тим, що не мають достатньо фінансових ресурсів для розвитку в умовах ринку, але справляють значний вплив на економічне становище держави в цілому. Зокрема, йдеться про державну підтримку агропромислового, паливно-енергетичного комплексу, металургії тощо.

Україна, зважаючи на її географічне розташування та клімат, має усі передумови для успішної сільськогосподарської діяльності. Продукти фермерських господарств та вітчизняних аграріїв є необхідними для задоволення потреб населення, адже продукція, вироблена на території України, має бути доступнішою за іноземну, не поступаючись їй якістю. Однак за нинішніх умов виробники сільгосппродукції потребують значної державної підтримки. Серед форм державної підтримки сільського господарства можна виокремити: встановлення граничних цін на деякі види сільськогосподарської продукції; надання дотацій та субсидій; пільгове кредитування фермерських господарств та реструктуризація заборгованостей по кредитах. Основи бюджетної політики у бюджетній сфері щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного сектору визначено Законом України “Про державну підтримку сільського господарства України” від 24.06.2004 № 1877-IV³.

На сьогодні державна підтримка підприємств аграрного сектору здійснюється за такими цільовими програмами:

- дотації на виробництво продукції тваринництва;

² Матеріали засідання на тему “Бюджет зростання як засіб стимулювання підприємницької активності в Україні” / Національний інститут стратегічних досліджень.

³ Про державну підтримку сільського господарства України : закон України від 24.06.2004 № 1877-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1877-15>.

- селекція у рослинництві;
- селекція у тваринництві;
- часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки;
- компенсація за посіяні озимі;
- пільгове кредитування;
- інші програми⁴.

Разом з тим, на нашу думку, варто відмовитися від тих програм державної допомоги, що мають низьку віддачу або взагалі неефективні. У разі недостатньої наукової обґрунтованості впровадження тієї чи іншої програми державна підтримка може мати негативні наслідки та дестабілізувати ринок. Недостатня прозорість механізмів виділення коштів з державного бюджету призводить до того, що їх розподіл відбувається з порушенням умов рівності та справедливості, а отже, обмежується доступ до фінансових ресурсів тим, хто їх справді потребує. Унаслідок такої діяльності держави відбувається перерозподіл передбачених на фінансування програм підтримки коштів на користь невеликої групи людей. Розв'язанню зазначених проблем сприятиме подальший розвиток та вдосконалення програмно-цільового методу здійснення бюджетних видатків, що значно підвищить прозорість витрачання бюджетних коштів та посилить відповідальність за їх цільове використання⁵.

Іншим пріоритетом державного регулювання є металургія, що в докризовий період забезпечувала близько 12 % ВВП країни⁶, майже третину промислового виробництва та близько 45 % експорту. Металургійна промисловість – доволі ресурсомістке виробництво, що потребує великої кількості кваліфікованого персоналу, виробничих потужностей та енергоресурсів. Металургія є стратегічною галуззю держави, а успішний розвиток галузі – запорукою утвердження України на світовому ринку. Світова економічна криза вкрай негативно позначилася на металургійному комплексі України, частка металургії у загальному показнику падіння промисловості становила 11,3 %.

Одним із стратегічних напрямів політики уряду є розвиток інноваційно спрямованої економіки. Однак в Україні існує низка проблем, пов'язаних з впровадженням інновацій у виробничі процеси. На жаль, зменшується кількість підприємств, які впроваджують інноваційні технології, наразі їх залишилося близько 12–14 %, що в 3–4 рази менше, ніж у розвинутих країнах ЄС. Наукоємність промислового виробництва становить 0,3 %, це значно менше світового рівня. Зростання ВВП внаслідок впровадження нових

⁴ Котлова Л. М. Удосконалення механізму державної підтримки сільськогосподарських підприємств / Л. М. Котлова, В. М. Бадалова // Економічний простір. – 2009. – № 22/1. – С. 244.

⁵ Бородіна О. М. Державна підтримка сільського господарства: концепція, механізм, ефективність / О. М. Бородіна // Економіка і прогнозування. – 2006. – № 1. – С. 111–113.

⁶ Козьменко Л. С. Стратегія розвитку підприємств машинобудування в умовах світової фінансової кризи / Л. С. Козьменко // Економічний простір. – 2008. – № 20/2. – С. 277.

технологій в Україні оцінюється всього у 0,7–1 %. Останнім часом високо-технологічна продукція випускалася підприємствами, що становлять менше 4,5 % їх загальної кількості. Близько 37 % підприємств переробної промисловості застосовують у виробництві технології протягом 11–30 років, 45 % — до десяти років. Підприємства галузі виробництва харчових продуктів і напоїв є більшістю щодо використання технологічних процесів, термін яких не перевищує п'яти років (23,9 % загальної кількості таких підприємств). Україна посіла 83 місце в рейтингу використання технологій та інновацій серед країн світу, а за здатністю адаптувати нові технології через залучення прямих іноземних інвестицій — 97⁷.

Конкурентоспроможність держави значною мірою визначається рівнем впровадження моделі інноваційного розвитку. Розв'язання основних проблем у науково-технічній сфері та активне застосування новітніх технологій у виробництво є запорукою економічного зростання та підвищення рівня життя населення. Видатки розвитку останнім часом набувають дедалі більшого значення у процесі побудови інноваційно спрямованої економіки, це видатки, що забезпечують інноваційну й інвестиційну діяльність, зокрема фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансування структурної перебудови народного господарства; кошти, що надаються як бюджетні позички на інвестиційні цілі юридичним особам; видатки, за яких створюється або збільшується майно, що перебуває у власності держави або органів місцевого самоврядування; субвенції та інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.

Таким чином, можна визначити такі пріоритетні напрями розвитку новітніх технологій:

- здійснення фундаментальних та прикладних досліджень у тих сферах народного господарства, де Україна має науковий та виробничий потенціал;
- вдосконалення програмно-цільового методу у процесі фінансування усіх секторів наукової сфери;
- розвиток та розширення застосування інформаційних технологій;
- вдосконалення правових інститутів захисту інтелектуальної власності.

У період структурних змін в економіці часто виникають проблеми з недостатньою якістю послуг, що надаються, та продукції, що випускається. Вітчизняні підприємства досі працюють на застарілому обладнанні, що не відповідає європейським нормам якості. Недостатнє фінансування фундаментальних наукових досліджень призводить до уповільнення процесу приведення українського виробництва до норм та стандартів розвинутих країн, що є причиною відпливу кваліфікованих та перспективних наукових кадрів за кордон, де вони отримують гідну зарплатню та якісну базу для наукових досліджень.

Нагальною у нашій країні є проблема розвитку якісної бази для наукових досліджень та розробок, фінансування наукових програм, оптимальний розподіл коштів на наукові розробки відповідно до пріоритетів розвитку

⁷ За матеріалами Національного інституту стратегічних досліджень.

держави та її потреб. Якісна підготовка наукових кадрів дасть змогу державі адаптуватися до змін, що відбуваються у світовому розвитку.

Варто зазначити, що фінансування наукових досліджень та розробок має відповідати реальній потребі та спроможності національної економіки реалізувати ці надбання на практиці. Науковці повинні активно співпрацювати з підприємствами та установами, які впроваджують результати проведених досліджень з урахуванням ефективності нових технологій. Теорія не може розвиватися окремо від практики, бо це призводить до диспропорцій у розвитку науки. Важливо, щоб кошти, спрямовані на наукові дослідження, мали високий рівень окупності та сприяли реальному підвищенню показників національного виробництва й економічного зростання.

Одним з головних напрямів розвитку держави є збереження та розвиток людського і соціального капіталів. Досягненню цієї мети слугуватиме надання статусу пріоритетності соціальним видаткам, таким, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення.

Освіта є однією з найважливіших галузей невиробничої сфери, яка суттєво впливає на зміни у сучасному суспільстві. Освітні інститути відіграють важливу роль у підготовці кваліфікованих фахівців, науковців, формуванні майбутнього країни, закладенні засад розвитку нації. Освіта – основа розвитку висококультурного, інтелектуально розвинутого суспільства, система цінностей якого ґрунтується на принципах гуманізму, демократії та національної свідомості. Рівень освіченості населення визначає здатність кожної людини до самовдосконалення та самовизначення, реалізації інтелектуального й творчого потенціалу.

Сьогодні світова економіка характеризується високими темпами науково-технічного прогресу, ускладненням систем виробництва, тому вимоги до рівня підготовки кваліфікованих кадрів останнім часом значно зросли. Випускники вищих навчальних закладів повинні не лише мати глибокі теоретичні знання та практичні навички у межах своєї спеціальності, а й володіти іноземними мовами, уміти користуватися оргтехнікою, самостійно приймати рішення. Таким чином, перед вищими навчальними закладами стоять непрості завдання – сформувати матеріально-технічну базу, залучити до навчального процесу кваліфікованих викладачів та створити сприятливі умови для навчання.

Наразі у галузі освіти існують певні проблеми. Близько 20 % роботодавців наголошують на невідповідності кваліфікаційного рівня працівників займаній посаді. Складною залишається ситуація у сфері загальної середньої освіти в сільській місцевості через недостатньо розвинуту систему транспортного сполучення, низький рівень забезпечення шкіл технічними засобами (близько третини від потреби). У такому ж становищі перебувають вищі навчальні заклади та професійно-технічні училища. Водночас Законом України “Про освіту” держава гарантує видатки на освіту у розмірі не менше 10 % ВНД. Однак для того, щоб вітчизняна освіта відповідала міжнародним стандартам якості, необхідно забезпечити цю галузь не лише достатнім фінансуванням, а й підвищити ефективність використання наданих коштів.

Причинами зазначених проблем є відсутність ефективної системи управління якістю освіти, державних норм визначення вартості освітніх послуг; обмеженість автономності та відсутність стимулів для ефективного використання бюджетних і залучених коштів у навчальних закладах; неефективний моніторинг ринку праці та недостатній рівень урахування потреб роботодавців у професійно-технічних та вищих навчальних закладах.

З метою підвищення рівня освіти Програмою економічних реформ “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” передбачено такі заходи:

- вироблення єдиної освітньої політики, забезпечення послідовності рівнів освіти;
- підвищення самостійності навчальних закладів у розпорядженні фінансовими ресурсами;
- оптимізація мережі навчальних закладів з урахуванням демографічних і економічних реалій та необхідності підвищення якості освіти (створення освітніх округів, оптимізація мережі шкіл; реформування системи інтернатних закладів; перехід функцій управління ПТУ на місцевий рівень; створення укрупнених регіональних ВНЗ);
- перегляд застарілих типових штатних нормативів;
- створення нових державних стандартів початкової, базової і повної середньої освіти; запровадження стандартів, що ґрунтуються на компетенціях у професійно-технічній освіті;
- розроблення національної системи оцінювання якості освіти; створення незалежних кваліфікаційних центрів для підтвердження кваліфікації за європейською системою стандартів; стимулювання створення незалежних національних рейтингів шкіл, ПТУ, ВНЗ;
- запровадження обов’язкової дошкільної освіти;
- широке використання інформаційно-комунікаційних технологій у навчальних закладах;
- узгодження кваліфікаційних характеристик, стандартів і навчальних програм з освітньо-кваліфікаційними вимогами до працівників;
- мотивація роботодавців до участі в підготовці навчальних програм, узгодження з ними освітніх і професійних стандартів; переорієнтація навчальних планів на підвищення практичної складової; масштабне запровадження програм стажування на виробництві.

Отже, сьогодні потреби освіти та науки визначаються не тільки всередині держави, а й на міжнародному рівні. Велике значення надається підвищенню якості підготовки кадрів та спеціалістів за новими напрямками науки і техніки, постійному вдосконаленню навчального процесу. Питання компетентності випускників навчальних закладів – одне з найактуальніших для світової спільноти. Гідна оплата праці вчителів та викладачів безпосередньо впливає на якість наданої освіти, а отже, є важливою інвестицією у майбутнє країни. Ефективний розподіл видатків на освіту виконує важливу місію формування якісно нового покоління громадян, розширення їх творчого потенціалу, створення стимулів для продуктивної роботи та поступального розвитку суспільства.

Кожна людина має невід'ємне і непорушне право на охорону здоров'я. Суспільство і держава несуть відповідальність за рівень здоров'я і збереження генофонду країни, забезпечують пріоритетність охорони здоров'я у діяльності держави, поліпшення умов праці, навчання, побуту і відпочинку населення, розв'язання екологічних проблем, удосконалення медичної допомоги і запровадження здорового способу життя.

Працівники сфери медичного обслуговування мають забезпечити сприятливі умови для збереження здоров'я населення. Доступність медичної допомоги, організація загальнодоступного для всіх верств населення медичного обслуговування, збільшення кількості та підвищення якості послуг, що надаються, до рівня міжнародних стандартів є основою досягнення зазначеної мети.

Останні дослідження довели, що низька якість медичних послуг в Україні призводить до зменшення тривалості життя населення, зростання коефіцієнта дитячої смертності (в 2,5 рази перевищує аналогічний показник у країнах ЄС), збільшення передчасної смертності населення, зокрема через захворювання на рак і туберкульоз.

Ще однією проблемою сфери охорони здоров'я є нерівність доступу до медичних послуг. Незважаючи на гарантоване конституцією право кожного на безкоштовну медичну допомогу, малозабезпечені громадяни страждають через неможливість її одержання. Нерівність доступу до медичних послуг посилюється ще й тим, що сільське населення має значно менше можливостей для належного медичного обстеження, своєчасної швидкої допомоги, забезпечення профілактичними засобами. Значно відрізняється рівень матеріального забезпечення у лікарнях міст та сіл. Низька оплата праці медичних працівників зумовлює незадовільне виконання ними своїх обов'язків, змушує пацієнтів сплачувати додаткові кошти за медичну допомогу тощо. Така ситуація призводить до ускладнення демографічної ситуації у країні, зниження продуктивності праці, опосередковано посилює імміграційні процеси.

Підвищення ефективності фінансування сфери охорони здоров'я має відбуватися шляхом реалізації таких завдань:

- розробки та впровадження системи індикаторів якості роботи медичних закладів;
- встановлення оплати праці медичних працівників не лише на основі єдиної тарифної сітки, а й з урахуванням обсягу та якості наданої медичної допомоги;
- заміни адміністрування видатків медичних закладів на основі розроблення та впровадження єдиної методики розрахунку медичних послуг, формування системи єдиних національних тарифів;
- підвищення частки первинної медичної допомоги в загальному обсязі видатків на охорону здоров'я⁸.

⁸ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

Таким чином обґрунтовується пріоритетність видатків бюджету на охорону здоров'я з метою поліпшення здоров'я населення, забезпечення доступу суспільства до медичних послуг на засадах рівності та справедливості.

Потреба у державних видатках виникає тому, що держава зобов'язана забезпечити своїм громадянам гідний рівень життя та надати певну кількість суспільних благ. Враховуючи соціальну спрямованість бюджету, до першорядних можна віднести видатки, спрямовані на захист найуразливіших соціальних прошарків, а саме забезпечення своєчасних виплат пенсіонерам, надання допомоги безробітним, адресної допомоги незахищеним верствам населення та сім'ям з дітьми. Механізм видатків бюджету є регулювальним важелем соціально-економічного розвитку суспільства. За справедливого розподілу бюджетних коштів долається соціальна нерівність, незахищеним верствам населення надається можливість самостійно підвищувати свій рівень життя та забезпечувати себе необхідними благами.

Підвищення соціальних стандартів та забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку країни є основними напрямками бюджетної політики України на 2011 р. Існує певний набір критеріїв, за якими видатки можна визначити як соціальні. По-перше, їх призначення має на меті досягнення певних соціальних цілей; по-друге, досягнення цих цілей слугує спільній меті – поліпшенню рівня життя населення, перерозподілу державних ресурсів на користь малозабезпечених верств населення, суспільному розвитку в цілому.

У Посланні Президента України до Верховної Ради України від 03.06.2010 р. зазначено, що наразі за межею бідності перебуває близько 30 % населення держави. Однак через непрозорість та надмірну складність системи соціального захисту спостерігається низький рівень забезпечення населення соціальною підтримкою. Недостатнє врахування рівня доходів претендентів на одержання соціальної підтримки призводить до викривлення розподілу цієї допомоги, внаслідок чого менше третини загальної суми соціальних трансфертів потрапляє до малозабезпечених громадян згідно з критеріями прожиткового мінімуму. Викликає сумніви механізм надання субсидій домогосподарствам через захищеність нормативів споживання комунальних послуг.

Виходом з такої ситуації може бути поєднання активної соціальної політики з ефективними заходами захисту найбільш уразливих верств населення. Відповідно до комплексної програми Кабінету Міністрів України щодо забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності активна соціальна політика повинна спрямовуватися на забезпечення працездатному населенню умов для самостійного розв'язання проблеми підвищення власного добробуту, збалансування попиту та пропозиції на ринку праці, запобігання безробіттю. Соціальний захист має будуватися на принципах поглиблення адресності та забезпечення матеріальної підтримки непрацездатних громадян, сімей з дітьми, передусім багатодітних, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей-інвалідів, пенсіонерів та осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Важливими завданнями уряду є поглиблення адресності соціальної підтримки, підвищення ефективності обліку та моніторингу фактично спожитої соціальної допомоги й рівня доходів громадян, які її одержують.

Основними напрямками бюджетної політики на 2011 р. передбачено поступове підвищення соціальних стандартів та концентрацію ресурсів бюджету на виконанні пріоритетних державних цільових програм. Зокрема передбачено забезпечення системного підвищення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму. Також важливими напрямками бюджетної політики є надання соціальної допомоги залежно від соціального становища сім'ї, збільшення обсягу соціальної допомоги при народженні дитини. Реалізація цих завдань є важливим кроком вперед шляхом боротьби з бідністю та соціальною нерівністю, запорукою розвитку здорового та свідомого суспільства.

Видаткова частина бюджету відіграє значну роль у процесі соціально-економічного розвитку держави. За допомогою видатків бюджету держава в змозі підтримувати життєдіяльність тих галузей економіки, що найбільше постраждали внаслідок економічної кризи, створювати громадянам сприятливі умови для ведення господарства та підвищувати добробут населення.