

УДК 336.57

Ю.І. Скулиш
кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів та банківського бізнесу,
Університет економіки та права «КРОК»

Соціальна спрямованість бюджетної політики в Україні: проблеми та перспективи

Статтю присвячено дослідженню проблем соціальної спрямованості бюджетної політики в Україні. Розглянуто основні тенденції у сфері формування соціальних видатків бюджету, оцінено особливості бюджетного забезпечення соціальної сфери в порівнянні з досвідом розвинених країн. Вказано основні проблемні питання, що визначають недостатню ефективність соціальних видатків держави, запропоновано загальні підходи до вдосконалення механізму фінансування соціальної сфери.

Ключові слова: соціальна політика, державні соціальні видатки, бюджетна політика, соціальний захист.

Ю.И. Скулыш
кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов и банковского бизнеса,
Университет экономики и права «КРОК»

Социальная направленность бюджетной политики в Украине: проблемы и перспективы

Статья посвящена изучению особенностей социальной направленности бюджетной политики в Украине. Рассмотрены основные тенденции в сфере формирования социальных расходов бюджета, выделены особенности бюджетного обеспечения социальной сферы по сравнению с опытом развитых стран. Указаны основные проблемные вопросы, определяющие недостаточную эффективность социальных выплат государства, предложены общие подходы к совершенствованию механизма финансирования социальной сферы.

Ключевые слова: социальная политика, государственные расходы на социальные нужды, бюджетная политика, социальная защита.

Y. Skulysh
PhD, Associate Professor
of Finance and Banking Department
«KROK» University

Social Orientation of Budgetary Policy in Ukraine: Problems and Prospects

The article is dedicated to investigation of the problems of social orientation of budgetary policy in Ukraine. The author considers the main trends in the field of allocation of social expenditures of the budget, estimates the peculiarities of budgetary support of social sphere in comparison with experience of the developed countries. The basic problematic issues determining low efficiency of social expenditures are defined, general approaches to improvement of the mechanism of social sphere financing are proposed.

Key words: social policy, public social expenditures, budgetary policy, social protection.

Постановка проблеми

Наприкінці ХХ ст. соціальна політика виступає невід'ємною складовою функціонування розвинених ринкових економік, переслідуючи завдання соціального захисту громадян, надання допомоги вразливим верствам населення та забезпечення гарантованого мінімуму соціальних послуг. Проблематика розвитку соціальної сфери надзвичайно актуалізується в умовах економічної кризи та необхідності спрямування значних коштів на соціальні цілі з метою підтримки належного рівня життя населення та недопущення зниження соціальних стандартів у суспільстві. Саме в кризових умовах обмеженості бюджетних ресурсів зростає значення підвищення ефективності їх використання, і саме цей період є найбільш своєчасним для реалізації структурних реформ у соціальній політиці держави.

Це зумовлює актуальність наукових досліджень бюджетного забезпечення розвитку окремих складових соціальної сфери, оцінки ефективності соціальних видатків з огляду на реальні показники соціально-економічного розвитку та майбутніх перспектив розвитку соціальної сфери. Сповільнення темпів економічного зростання, скорочення виробництва та зростання безробіття створюють загрозу формуванню дохідної частини бюджетів усіх рівнів і фондів соціального страхування, обмежуючи можливості фінансування соціальних програм. Тому проблема підвищення ефективності соціальних видатків держави та визначення пріоритетів розвитку соціальної сфери набуває особливого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання формування соціально-орієнтованої економіки та фінансування соціальної сфери впродовж тривалого часу привертають увагу провідних науковців світу. Серед вітчизняних економістів різні аспекти розвитку соціальної сфери та її окремих складових досліджувались у роботах В. Гейця [1], О. Грішної [2], Г. Герасименко [3], М. Карліна [4], Е. Лібанової [5], О. Макарової [6], В. Новікова [7], Л. Черенько [8] та багатьох інших науковців.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Динамічний розвиток сучасних соціально-економічних систем, формування нових суспільних викликів і потреб зумовлюють необхідність постійного наукового пошуку у сфері фінансування соціальних потреб, окреслення нових пріоритетів соціальної політики та обґрунтування нових інструментів її фінансового забезпечення.

Формулювання цілей статті

Метою статті є оцінка соціальної спрямованості бюджетної політики в Україні, аналіз основних тенденцій і проблем у сфері реалізації соціальних видатків держави, окреслення загальних рекомендацій з підвищення їх ефективності.

Вклад основного матеріалу дослідження

Ефективність соціальної політики та рівень соціального захисту населення безпосередньо залежать від оптимального фінансового забезпечення, що являє собою інструмент розподілу та перерозподілу виробленого в суспільстві національного продукту. Сучасні механізми фінансування соціальних видатків базуються на низці джерел, серед яких: бюджетні асигнування, кошти юридичних і фізичних осіб, ресурси страхових фондів, сформовані за рахунок страхових відрахувань застрахованих осіб і роботодавців, донорські кошти (спонсорство, благодійні організації та фонди, міжнародні донорські установи), кредитування. Однак реалізація ринкових реформ в Україні не супроводжувалася значною ди-

версифікацією джерел фінансування соціальних програм і політик, відповідно бюджетне фінансування залишається основним джерелом забезпечення соціальної сфери.

Більше того, саме фінансування соціальної сфери є основним пріоритетом державних витрат протягом останнього десятиріччя, що дає підстави стверджувати про соціальну спрямованість вітчизняного бюджетування. Так, із 2002 р. видатки соціально-культурного спрямування стабільно становили більш ніж половину видаткової частини зведеного бюджету України, а в окремі роки їх частка перевищувала 60% сукупних видатків (рис. 1). Однак важливо усвідомлювати, що подібна соціальна спрямованість бюджетної політики значною мірою визначалася політико-соціальними цілями, оскільки важливу роль у процесі нарощування видатків соціального спрямування в Україні відігравали численні виборчі кампанії, які використовували розширення соціальних гарантій як основний засіб боротьби за електоральні симпатії. Реалізація ж структурних реформ і реальне реформування соціальної сфери, що потребували запровадження непопулярних заходів, як правило, відкладалися на майбутнє.

За підсумками 2013 р. в бюджеті України було зафіксовано рекордні обсяги видатків соціального спрямування, що становили 325,8 млрд. грн., перевищивши аналогічний показник попереднього року на 26,9 млрд. грн., або майже на 9,0%. Їх частка збільшилася порівняно з 2012 р. і становила 64,4%, що на 4,4 в.п. вище, ніж попереднє «пікове» значення 2004 року. Частки видатків зведеного бюджету на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, духовний і фізичний розвиток становили відповідно 20,9, 12,2, 28,6 та 2,7%.

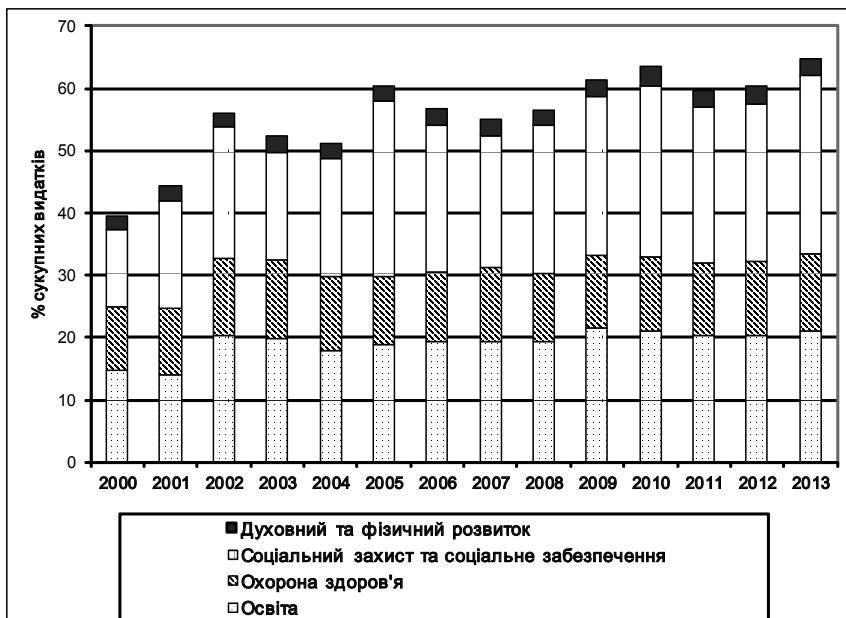


Рис. 1. Видатки соціального спрямування в структурі сукупних видатків зведеного бюджету України, 2000-2013 рр., %*

Джерело: побудовано за даним: [9, с. 17].

* 2013 рік – дані отримані прогнозуванням

Найбільш вагомою статтею видатків соціального бюджету залишається соціальний захист і соціальне забезпечення (понад 28% сукупних видатків зведе-

ного бюджету, або 10% ВВП у 2013 р.). Прискорене зростання цієї видаткової статті протягом 2000-х років зумовлювалося постійним розширенням соціальних гарантій, у тому числі підвищенням розміру низки соціальних допомог і запровадженням нових видів соціальних виплат, зростанням розміру мінімальної заробітної плати та пенсії, розширенням фінансування соціальних пільг і послуг. Зокрема, на початок 2013 р. в Україні налічувалося понад 130 категорій одержувачів різних видів соціальних виплат, із них лише 70 отримували виплати за соціальною ознакою, а близько 50 – за професійною. Разом з тим, усі пільгові, у тому числі соціально незахищені, категорії громадян мали право на більш як 120 видів пільг, а також понад 60 видів соціальних і компенсаційних виплат.

Як показує порівняння даних міжнародної статистики, загальний обсяг видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення в Україні є досить значним навіть порівняно з розвинутими європейськими країнами, що вважаються еталонними моделями соціальних держав. Як свідчать оцінки видатків на соціальний захист, здійснені Державною службою статистики України, з урахуванням інших видаткових статей бюджету та видатків державних цільових позабюджетних фондів у відповідності з методологією Європейської статистичної системи [10, с. 13], їхня частка зростає до 24,9% ВВП. Тобто за цим показником Україна не поступається країнам Європейського Союзу, де у 2011 р. середній показник видатків соціального спрямування перебував на рівні 29,0% ВВП, коливаючись від 15-16% ВВП у Латвії та Естонії до понад 30% ВВП у таких країнах, як Данія, Франція, Нідерланди, Бельгія, Греція та Фінляндія.

Таким чином, наразі частка соціальних видатків держави сягнула практично критичної межі у вітчизняному бюджеті, тому подальше їх збільшення неминує гальмуватиме економічні процеси. Як показує практика, нарощування соціальних видатків, не підкріплене відповідними макроекономічними передумовами, викликає низку застережень щодо можливих ризиків, серед яких – невиконання соціальних зобов'язань держави, значний бюджетний дефіцит, підвищене навантаження на фонди соціального страхування, витіснення поточним споживанням капітальних інвестицій. На особливу вагу заслуговує підвищений ризик інфляції, зумовлений тиском соціальних видатків [11, с. 186]. Тому нагальною необхідністю є зважена політика зростання соціальних виплат та їх ретельне обґрунтування з огляду на реальні демографічні та економічні передумови. З іншого боку, необхідно зважати, що замороження або навіть зниження реальних видатків на ті галузі соціальної сфери, що є визначальними для формування людського капіталу, може призвести до падіння соціальних стандартів та обмеження людського розвитку.

Попри значний обсяг соціальних видатків бюджету та позабюджетних фондів, соціальні потреби найбільш вразливих категорій населення не задовольняються достатньою мірою, якість соціальних послуг в Україні досі залишається відносно низькою, а кінцевий розмір соціальних виплат, що надходять до одержувачів, не забезпечує їх від ризиків бідності та соціального виключення. Серед причин низької ефективності соціальних видатків – недосконала та непрозора система фінансового забезпечення соціальної сфери, що породжує розпорошення фінансових ресурсів і створює передумови для їх нецільового використання; дублювання функцій управління галузями між різними міністерствами та розірваність управління на різних рівнях влади; непрозорість формування міжбюджетних відносин через відсутність нормативів фінансової забезпеченості по відповідних галузях, або вартісних стандартів надання

соціальних послуг [7, с. 127]; повільне і непослідовне втілення програмно-цільового методу в бюджетному процесі; недостатній рівень упровадження інноваційних інструментів фінансового забезпечення розвитку соціальної сфери; фактична відсутність ефективного контролю, аудиту та системи оцінки діяльності установ соціальної сфери та ефективності витрачання видатків на їх утримання [3, с. 60].

Таким чином, дослідження соціальної спрямованості бюджетної політики в Україні дає змогу зробити висновки, що просте механічне нарощування фінансування секторів соціальної сфери, які забезпечують підвищення рівня життя населення, є недостатнім для її ефективності. На нашу думку, пріоритети розвитку соціальної сфери в середньостроковій перспективі повинні включати:

1) прийняття соціальної доктрини, визначення соціальних цілей держави та концепцій розвитку окремих складових соціальної сфери;

2) розроблення концепцій реформування нормативно-правової бази в соціальній сфері на основі аналізу ефективності реалізації соціальних програм;

3) диверсифікацію системи надання соціальних послуг з метою підвищення якості та ефективності надання послуг соціальної сфери шляхом удосконалення механізмів розміщення і реалізації замовлень на надання послуг (альтернативними постачальниками можуть бути державні, комерційні і неприбуткові організації);

4) спрямування бюджетних соціальних видатків на розвиток людського потенціалу, підвищення його якості як основи економічного зростання та забезпечення конкурентоспроможності національної економіки (підвищення доступності та якості послуг освіти та охорони здоров'я, розвиток соціальної інфраструктури, сприяння духовному та фізичного розвитку населення);

5) забезпечення ефективного виконання державою функцій соціального захисту населення (підвищення добробуту громадян, боротьба з бідністю засобами ефективного та адресного соціального захисту, гарантування гідної оплати праці та справедливого пенсійного забезпечення);

6) удосконалення розвитку ринку праці в контексті його гнучкості та захищеності, мобільності робочої сили, розширення заходів активної політики зайнятості, розвитку підприємництва, що сприятиме оптимізації моделі доходів населення і формуванню середнього класу в державі;

7) підвищення ефективності соціальних видатків в умовах обмеженості бюджетних ресурсів, що передбачає:

- нові управлінські підходи до планування соціальних видатків;
- удосконалення міжбюджетних відносин;
- визначення ступеня участі та повноважень основних партнерів у фінансуванні та адмініструванні соціальних програм;
- упровадження системи критеріїв та індикаторів з метою моніторингу та оцінки досягнення визначених цілей.

З огляду на обмеженість державних ресурсів бюджетний механізм фінансування соціальної сфери потребує вдосконалення шляхом перегляду пріоритетів бюджетного фінансування соціальних видатків, удосконалення планування та прогнозування бюджетних видатків та їх фінансування, підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів на основі запровадження ПЦМ складання бюджету, посилення фінансового контролю за витрачанням бюджетних коштів, перегляду соціальних пільг, які надаються відповідно до чинного законодавства, та введення нормативу мінімуму видатків бюджету на фінансування соціальних гарантій.

Висновки

Оскільки головним інструментом впливу держави на суспільний добробут залишається бюджет, досягнення цілей розвитку соціальної сфери забезпечується пріоритетами бюджетної політики. «Популістська» система соціальної політики стає основною причиною неспроможності держави гарантувати соціальні права громадян, визначені Конституцією України, а тому потребує перегляду. Розвиток бюджетного забезпечення соціальної сфери в Україні повинен ґрунтуватися на підвищенні ефективності соціальних видатків та якості відповідних послуг. В умовах обмеженості бюджетних ресурсів це завдання потребує впровадження нових управлінських підходів до планування соціальних видатків; удосконалення міжбюджетних відносин; визначення ступеня участі та повноважень основних партнерів у фінансуванні та адмініструванні соціальних програм; диверсифікації системи надання соціальних послуг; завершення впровадження соціальних стандартів; упровадження системи критеріїв та індикаторів для моніторингу та оцінки досягнення визначених цілей.

Література

1. Геець В. М. Социогуманитарные составляющие перспектив перехода к социально ориентированной экономике в Украине / В. М. Геець // Экономика Украины. – 2000. – № 1. – С. 4-11.
2. Грішнова О. А. Людський капітал : формування в системі освіти і професійної підготовки / О. А. Грішнова. – К. : Знання ЮКОО, 2001. – С. 136.
3. Герасименко Г. В. Регіональні особливості реалізації соціальних функцій місцевих бюджетів в Україні / Г. В. Герасименко // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 2. – С. 53-62.
4. Карлін М. І. Бюджетна система України : навч. посіб. / М. І. Карлін. – К. : Знання, 2008. – 428 с. – (Серія «Вища освіта ХХІ століття»).
5. Лібанова Е. М. Стратегічні пріоритети соціальної політики України на початку ХХІ століття / Е. М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2008. – № 1. – С. 9-22.
6. Макарова О. В. Демографічна політика: сучасні реалії та перспективи / О. В. Макарова // Демографія та соціальна економіка. – 2007. – № 1. – С. 3-11.
7. Новиков В. Н. Совершенствование финансирования социальной инфраструктуры на основе новых бюджетных технологий / В. Н. Новиков // Демографія та соціальна економіка. – 2014. – № 1 (21). – С. 121-132.
8. Черенько Л. М. Оцінка впливу державної соціальної підтримки на нерівність та бідність населення / Л. М. Черенько // Демографія та соціальна економіка. – 2011. – № 2. – С. 16.
9. Соціальні індикатори рівня життя населення : Статистичний збірник. – К. : Державний комітет статистики України, 2014. – 215 с.
10. Національні рахунки соціального захисту в Україні у 2012 році : Статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. – К. : Держстатслужба, 2014. – 176 с.
11. Скулиш Ю. І. Проблеми та перспективи бюджетного забезпечення соціальної сфери в Україні [Текст] : монографія / Ю. І. Скулиш ; Ін-т демографії та соц. дослідж., Нац. акад. наук України. – К. : Ін-т демографії та соц. дослідж., 2009. – 287 с.