

УДК 336.02(075.8)

П.Т. БУБЕНКО¹, О.Б. СНІСАРЕНКО², В.В. РОТАРУ²

¹Харківська національна академія міського господарства

²Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського «ХАІ»

БЮДЖЕТНЕ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ: НОВІ СТАНДАРТИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Проаналізовано закордонний досвід прогнозування обсягів доходів та видатків місцевих бюджетів, охарактеризовано основні методи прогнозування та методологію їх застосування. Надано пропозиції щодо прогнозування соціальних видатків з позицій пріоритетності, раціональності та особливостей розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Запропоновано вдосконалення розрахункових формул для визначення обсягів видатків місцевих бюджетів на соціальний захист з урахуванням досягнутого рівня якості життя населення.

Ключові слова: державний бюджет, місцеві бюджети, доходи, видатки, міжбюджетні відносини, соціальний захист населення, рівень якості життя, інтегральний коефіцієнт.

Вступ

Необхідність забезпечення громадян країни належним рівнем суспільних послуг вимагають побудови ефективної системи соціальних гарантій населення. Відповідно до статей 46 – 50 Конституції України держава забезпечує громадян правом на соціальний захист, на житло, на достатній життєвий рівень, правом на безпечне життя і здоров'я та інші соціальні блага для усіх громадян без винятку. Існуюча за радянських часів система соціальних гарантій виявилася неприйнятною для умов ринкової економіки. Соціальні гарантії населення України забезпечуються, як правило, за рахунок коштів держави, передусім, бюджетних коштів.

1. Постановка завдання

У системі соціальних гарантій, акумулюванні та використанні коштів на соціальний захист та соціальне забезпечення нагромадилися серйозні проблеми: вимагає перегляду процес планування видатків на фінансування соціальних гарантій населення, необхідним є їх упорядкування, визначення обсягу видатків бюджету на основі мінімальних державних соціальних стандартів послуг, розв'язання суперечностей, пов'язаних із фінансуванням делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування у сфері надання соціальних гарантій населенню, вдосконалення системи соціальних пільг, що надаються різним категоріям населення відповідно до чинного законодавства, розв'язання проблеми оцінки ефективності та результативності фінансування окремих соціальних програм та інші.

2. Результати

Останнім часом в Україні питанням державного фінансування соціальних гарантій населення приділяють увагу в своїх працях Андрущенко В., Буковинський С., Василик О., Величко О, Геєць В., Кириленко О., Кравченко В., Опарін В. та інші вітчизняні вчені-науковці. Незважаючи на широке висвітлення в науковій літературі проблем, пов'язаних із фінансуванням соціальних гарантій населення, в Україні залишається не вирішеним питання визначення ролі держави та регіонів у забезпеченні соціальних гарантій.

Із забезпеченням державою соціальних гарантій населення невідривно пов'язана організація державних фінансів, які є важливою складовою економічної системи держави. Саме через масштаби державного втручання у соціально-економічні процеси можливо визначити обсяг прийнятих державою соціальних гарантій. Іншим важливим джерелом фінансування соціальних гарантій населення є місцеві фінанси. Джерела фінансування послуг соціального захисту та соціального забезпечення Бюджетним кодексом України визначено державний і місцеві бюджети [2, ст. 87 – 91] (табл. 1).

Таблиця 1

Склад видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення
з Державного та місцевих бюджетів

Державний бюджет	Місцеві бюджети
а) державні спеціальні пенсійні програми;	<i>Видатки, що враховуються при визначенні між бюджетних трансфертів</i>
б) державні програми соціальної допомоги;	<i>Бюджети сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань</i>
в) державну підтримку громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських;	
г) державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;	<i>Районні бюджети та бюджети міст республіканського АРК та міст обласного значення</i>
г) державну підтримку молодіжних громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;	
д) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;	<p>а) державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх, територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому;</p> <p>б) державні програми соціального захисту: 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 громадян;</p> <p>в) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;</p> <p>г) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;</p>

Закінчення табл. 1

	<i>Бюджет АР Крим та обласні бюджети</i>
	<p>а) державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: допомога по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу; адресна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям; виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання та трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для престарілих і інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри по нарахуванню пенсій; притулки для неповнолітніх;</p> <p>б) республіканські АР Крим і обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;</p> <p>в) інші державні соціальні програми;</p>
	<i>Видатки, що не враховуються при визначенні між бюджетних трансфертів</i>
	<p>а) програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;</p> <p>б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;</p> <p>в) програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів.</p>

Як видно з табл. 1, здебільшого місцеві бюджети є джерелом фінансування притулків для неповнолітніх, територіальних центрів і відділень соціальної допомоги, пільг ветеранам війни і праці, допомоги сім'ям з дітьми, виплат населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, допомоги по догляду за інвалідами, дитячих будинків-інтернатів, будинків-інтернатів для престарілих і інвалідів та дітей-інвалідів.

Розвиток соціального забезпечення громадян безпосередньо пов'язаний із подальшим вдосконаленням самої системи міжбюджетних відносин. У даний час досягнення позитивного ефекту від процесу вдосконалення міжбюджетних відносин багато в чому визначається умінням держави враховувати різні коливання макро- та мікроекономічних показників при плануванні бюджетних надходжень та видатків. Діючі підходи до планування нерідко не приводять до достовірного обґрунтування надходжень та видатків місцевих бюджетів і не орієнтовані на результат, що зумовлено недостатністю методології та методичного забезпечення бюджетного планування. У зв'язку з цим є гостра необхідність у вдосконаленні тих, що діють, і розробці нових методів планування надходжень та видатків, які б сприяли більш обґрунтованому їх плануванню. Це безпосередньо стосується і видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення громадян. Автор наголошує, що обсяг прийнятих державою соціальних гарантій є одним з основних чинників, які визначають масштаби державного втручання у соціально-економічні процеси. Як свідчить практика, найбільш ефективними є економічні системи в країнах, де функції держави гармонійно поєднуються з ринковими важелями регулювання економіки. Саме такими є держави з соціально орієнтованою ринковою економікою.

Показовим для України у цьому плані може бути закордонний досвід. У практиці зарубіжних країн широко використовуються для бюджетного прогнозування декілька методів. Наприклад, метод «Дельфі», метод «консенсусних експертних оцінок», метод «номінальної групи». У тому числі використовуються конструктивні ковзкі середні, експонентні, аналіз трендів, комплексні методи моделювання поведінки в часі, як, наприклад, модель Бокса-Дженкінса та моделі ARIMA. Також використовуються і статистичні методи: автокореляція, лінійні та нелінійні тренди, економічні моделі [3].

У процесі складання бюджетів на регіональному та місцевому рівнях набула широкого застосування теорія економетричних моделей. У регіональному прогнозуванні в США використовується два підходи до побудови моделей. Перший підхід характеризується використанням єдиної моделі з урахуванням трендів макроекономічних показників економіки

США, а другий – ґрунтується на внутрішній динаміці і диференційованому підході до кожного регіону.

Регіональні моделі характеризуються такими особливостями: високим рівнем деталізації, квартальною періодичністю, результатами розрахунків, які представляються в номінальних та реальних цінах, періодом прогнозування до 25 років. У структурі вживаних моделей можна виділити блоки, орієнтовані на експортний сектор економіки, сектори внутрішнього споживання економіки та населення і демографії [4].

Красномовним прикладом комплексного підходу до прогнозування бюджету також може служити модель, що використовується штатом Вірджинія (США). Ця модель складається із понад 200 рівнянь, згрупованих у три основні блоки. У моделі використовується близько 270 екзогенних і близько 260 ендогенних змінних. У США понад 3100 муніципальних утворень, у кожному з яких використовуються свої невеликі економічні моделі.

З метою проведення аналізу й прогнозування параметрів, необхідних для виконання бюджету в зарубіжних країнах повсюдно використовуються засоби інформаційно-аналітичної підтримки роботи фахівців. Вся інформація в таких системах накопичується й обробляється в імітаційні моделі, що забезпечує можливість виконання багатоваріантних розрахунків на основі різних наборів сценаріїв дій і порівняння результатів [5].

Проведений аналіз обсягів та структури видатків бюджету на забезпечення соціальних гарантій населення України дав змогу зробити висновок, що, починаючи з 1995 р., було змінено структуру бюджетних видатків в бік значного скорочення фінансування галузей економіки при одночасному збільшенні питомої ваги видатків на соціальний захист населення та соціально-культурну сферу. Аналіз структури видатків зведеного бюджету за 2000 – 2008 рр. свідчить, що одним з основних пріоритетів видаткової частини бюджету залишається фінансування соціальних гарантій населення, про що свідчить рис. 1.

Видатки соціального спрямування зведеного бюджету у 2007 р. збільшено в 2,5 рази порівняно з 2004 р.

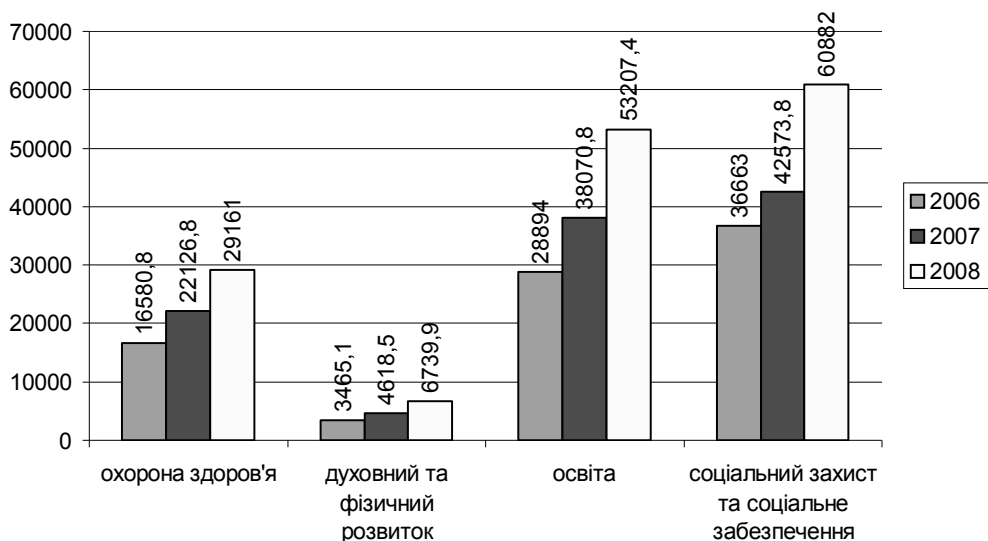


Рис. 1. Динаміка видатків зведеного бюджету за 2006-2008 роки, млн. грн

Аналіз структури видатків державного бюджету показав, що якщо в 2002 р. видатки на фінансування соціальних гарантій становили 21 % усіх видатків, у 2004 р. – 18,8 %, у 2005 р. – 28,1 %, у 2006 р. – 21 %, у 2007 – 21,3%, то на 2008 рік відповідні видатки визначено на рівні 24 % (рис. 2).

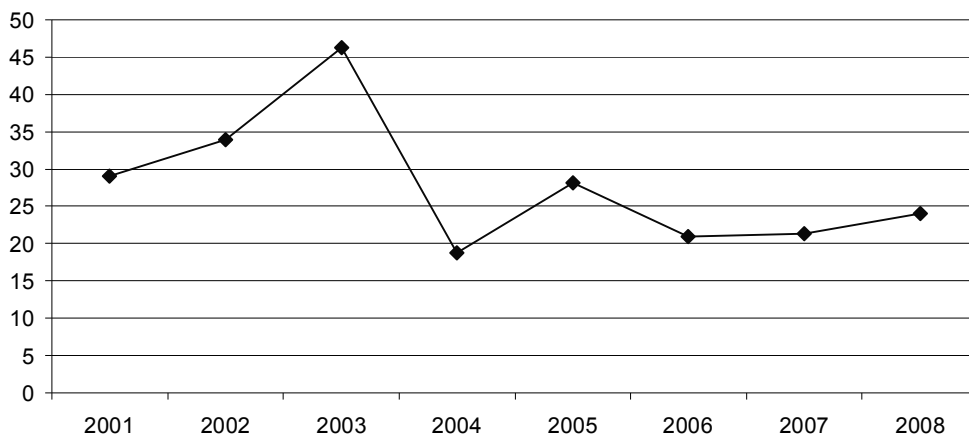


Рис. 2. Динаміка фінансування соціальних гарантій в % від загального обсягу видатків державного бюджету

Натомість частка видатків на фінансування соціальних гарантій населення у всій сукупності видатків зведеного бюджету в 2008р. порівняно з 2007р. підвищилася лише на 3 %. Аналогічною є динаміка частки соціальних видатків у ВВП: 18,9 % у 2006 р., 6,8 % у 2007 р., 7 % у 2008 р (рис.3).

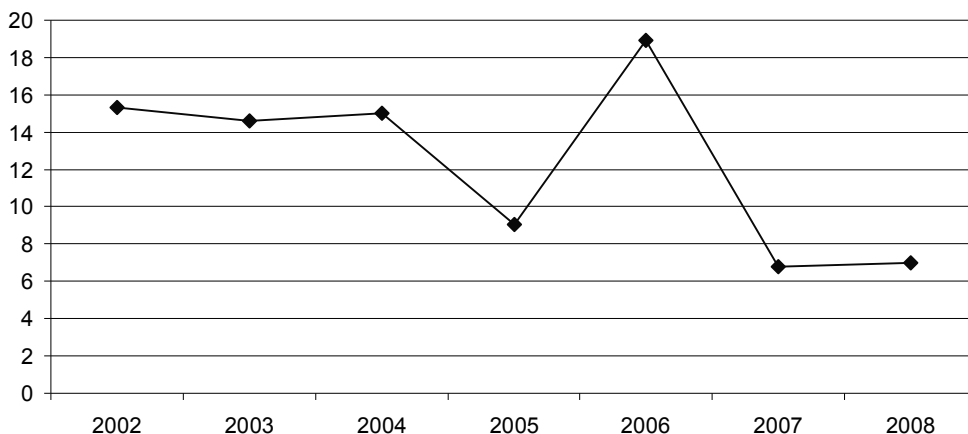


Рис. 3. Динаміка частки соціальних видатків у ВВП

Фактично в Україні існує від'ємна динаміка соціальних витрат щодо номінального зростання ВВП. До того ж, абсолютні та відносні показники видатків бюджетів різних рівнів на фінансування соціальних гарантій не відповідають нормативам, встановленим міжнародними стандартами. Наприклад, відповідно до рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я державні витрати на охорону здоров'я мають бути не менше 6 % ВВП. В Україні ж за останніми роками вони не перевищували 3,3% ВВП.

У дослідженні звертається увага на принципові методичні недоліки проектних розробок державного та місцевих бюджетів. Світова практика свідчить про необхідність законодавчого закріплення використання у бюджетному процесі особливих соціальних індикаторів, у тому числі включення до системи макроекономічних показників державного бюджету соціальних нормативів. Найважливіші з них – стандарти споживання по регіонах країни продовольчих товарів, медикаментів, побутових, комунальних та транспортних послуг; допустимі рівні бідності і безробіття; мінімальні рівні заробітної плати, пенсій, допомоги та ін. Без використання таких якісних та кількісних показників, особливо тих, що

стосуються визначення якості життя людей, неможливою стає розробка самого бюджету [6].

Узагальнюючи іноземний досвід та зважаючи на важливість соціальної функції держави автор пропонує застосовувати для прогнозування бюджетних видатків на забезпечення соціальних гарантій показник, який би характеризував уже досягнутий рівень соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. На наш погляд, таким індикативним показником може слугувати рівень якості життя населення.

Високий рівень якості життя населення – головна мета соціальної забезпечення бюджетів адміністративно-територіальних одиниць.

Вчені теоретики і практики з різних країн світу давно робили спроби оцінити якість населення. Усі запропоновані для цього показники можна поділити на 2 групи. За допомогою показників першої групи намагаються виміряти розвиток “нормальної” (чи “оптимальної”) взаємодії соціальних, економічних та політичних факторів, у той час як за допомогою іншої групи оперують показниками якості життя населення.

Ученими дослідницького інституту соціального розвитку ООН у 1970 році було розроблено набір показників першої групи. Основна задача – відібрати найбільш представницькі показники і визначити їх взаємодію на різних рівнях розвитку. Результатом дослідження стало визначення комплексного індексу соціального розвитку. Спочатку дослідники розглядали 73 показники, але з них для розрахунку індексу було відібрано лише 16 найважливіших – дев’ять соціальних і сім економічних [7]:

- очікувана тривалість життя при народженні;
- частка населення в містах з чисельністю понад 20 тис. осіб у кожному;
- душеве споживання тваринних білків за день;
- охоплення населення початковою і середньою освітою;
- рівень зайнятості за фахом;
- середнє число людей у розрахунку на одну кімнату;
- кількість газет на 1000 населення;
- відсоток економічної активності населення, що користується електрикою, газом, чистою водою;

- виробництво сільськогосподарської продукції в розрахунку на працівника чоловічої статті;
- частка дорослих чоловіків у чисельності аграрної робочої сили;
- душеве споживання електроенергії в кіловат-годинах;
- душеве споживання сталі в кілограмах;
- душеве споживання енергії в одиницях умовного палива;
- частка обробної промисловості ВВП;
- зовнішньоторговельний оборот у розрахунку на душу населення в доларах США;
- частка працюючого за наймом населення працездатного віку в його загальній чисельності.

Поряд з наведеним вище підходом до визначення показників якості життя населення вченими було застосовано і деякі інші. Наприклад, одержав популярність індекс фізичного розвитку якості життя, розроблений Морісом Д. Морісом. Він будується на базі трьох показників: очікувана тривалість життя після досягнення одного року, рівень дитячої смертності і поширення грамотності. По кожному з показників здійснюється ранжирування країн, у яких 1 – гірший результат, а 100 – кращий. У показнику «очікувана тривалість життя» за 100 прийняте досягнення 77-літнього віку (результат Швеції в 1973 р.) і за 1 – 28 років (Гвінея-Бісау в 1950 р.). При очікуваній тривалості життя в 52 роки індекс розвитку – 50. Подібним же чином для рівня дитячої смертності за кращий результат прийнято 9 смертей на 1000 народжених живими дітей (Швеція, 1973 р.) і за гірший – 229 (Габон, 1950 р.). Рівень грамотності вимірявся відсотком грамотних у чисельності населення. Зведений індекс розраховувався як середньоарифметична величина трьох окремих показників.

Остання і найбільш вдала спроба комплексної оцінки якості життя населення – за допомогою індексу розвитку людини розвинутих країн або країн, що розвиваються, – була реалізована Програмою розвитку ООН (ПРООН) у її щорічному Human Development Report. На основі цих показників за допомогою складної формули були визначені індекси розвитку людського потенціалу (ІРЛП).

Система показників оцінки ІРЛП складається з тринадцяти блоків статистичних даних: демографічні характеристики; навколишнє середовище;

урбанізація і житло; охорона здоров'я і харчування; освіта; економічна активність; соціальні групи і мобільність населення; соціальне забезпечення; дозволя і культура; використання часу; громадський порядок і безпека; соціальні відносини; політична діяльність.

Щодо вибору системи показників для оцінки якості життя населення автор спирається на розробки вітчизняних науковців [7], тобто концепція людського розвитку – особлива теоретична схема, орієнтована на практику державного управління. Методологія її виходить з визнання невідповідності рівня суспільного прогресу збільшенню грошового чи матеріально-багатства. Суспільний прогрес неможливий, якщо не будуть реалізовані такі ключові цілі людини: прожити довге і здорове життя, придбати, розширити й оновити знання; мати сприятливе середовище проживання.

Виходячи з наявної статистичної інформації, базовими показниками для розрахунку інтегрального показника якості життя населення областей України автор вважає:

- 1) тривалість життя населення;
- 2) здоров'я населення;
- 3) освіченість населення;
- 4) екологічна ситуація;
- 5) доходи населення;
- 6) рівень бюджетного фінансування.

Розрахований, із застосуванням таксонометричного методу, показник якості життя населення областей України у 2008 р. наведено у табл. 2.

Існуючий в Україні бюджетний механізм фінансування соціальних гарантій населення потребує вдосконалення шляхом перегляду пріоритетів бюджетного фінансування соціальних гарантій, вдосконалення планування та прогнозування бюджетних видатків на їх фінансування, запровадження системи державних мінімальних соціальних стандартів, підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів на основі запровадження програмно-цільового методу складання бюджету, посилення фінансового контролю за витрачанням бюджетних коштів, перегляду соціальних пільг, які надаються відповідно до чинного законодавства та введення нормативів мінімуму видатків бюджету на фінансування соціальних гарантій.

Таблиця 2

Розподіл регіонів України за значенням
інтегрального показника рівня якості життя населення

Місце	Область	Інтегральний показник якості життя (І)
1	Одеська	0,4645
2	Запоріжська	0,4006
3	Харківська	0,3935
4	АР Крим	0,3805
5	Львівська	0,3736
6	Сумська	0,3201
7	Миколаївська	0,3051
8	Дніпропетровська	0,2927
9	Тернопільська	0,2827
10	Івано – Франківська	0,2787
11	Херсонська	0,2723
12	Волинська	0,2694
13	Рівненська	0,2546
14	Полтавська	0,2544
15	Житомирська	0,2479
16	Київська	0,2315
17	Закарпатська	0,2109
18	Чернівецька	0,1954
19	Хмельницька	0,195
20	Кіровоградська	0,1819
21	Донецька	0,163
22	Вінницька	0,1611
23	Черкаська	0,159
24	Чернігівська	0,149
25	Луганська	0,1279

Виходячи з отриманих результатів розрахунку інтегрального показника якості життя населення, автор пропонує враховувати його рівень при

розрахунках обсягів видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення у розрахункових формулах методичних рекомендацій визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.

Висновки

На наш погляд такий підхід до визначення обсягів видатків бюджету на фінансування соціальних гарантій дасть змогу підвищити відповідальність за використання бюджетних коштів, надасть можливість проаналізувати соціальні видатки з позицій пріоритетності та раціональності, створити умови для формування оптимальної моделі політики перерозподілу з урахуванням регіональних особливостей.

Література

1. Конституція України. Затверджена ВРУ 28.06.96 № 254/96 – ВР // Відомості ВРУ. – 1996. – № 30. – 141 с.
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.01 № 2542 – III // Голос України. – 2001. – 24.06.01.
3. Reviewer by: Joseph J. Cordes, The Georg Washington University Howard A. Frank, *Budgetary Forecasting in Local Government: New Tools and Techniques*, Westport, CT: Quorum Books, 1993.; published in the *International Journal of Forecasting*, 14 (1998). – P. 299-300.
4. Зайчикова В.В. Прогнозування доходів місцевих бюджетів у процесі між бюджетного регулювання [Текст] / В.В. Зайчикова // *Фінанси України*. – 2007. – № 6. – С. 69-81.
5. Michel L. Siegel and Susan Robinson *Fiscal Impact Analysis: What It Is and How To Use It* / L. Michel // *Research Bulletin. Research & Analysis on Current Issues. The Government Finance Officers Association. Sept. 1990.* – P. 1-8.
6. Момотюк Л.Є. Особливості формування соціальних гарантій в ринковій економіці [Текст] / Л.Є. Момотюк // *Фінанси України*. – 2003. – № 7. – С. 84-89.
7. *Стратегія соціально-економічного розвитку Харківської області на період до 2011 року: монографія [Текст] / Під. ред. Є.П. Кушнар'ова.* – Х.: Видавничий дім «ІНЖЕК», 2004. – 448 с.

Рецензент: д-р екон. наук, проф. П.Г. Перерва, Національний технічний університет «ХПІ», Харків.

БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ НАСЕЛЕНИЯ УКРАИНЫ: НОВЫЕ СТАНДАРТЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

П.Т. Бубенко, Е.Б. Снісаренко, В.В. Ротару

Проанализирован зарубежный опыт прогнозирования объемов доходов и расходов местных бюджетов, охарактеризованы основные методы прогнозирования и методология их использования. Сделаны предложения относительно прогнозирования социальных расходов с позиций приоритетности, рациональности и особенностей развития административно-территориальных единиц. Предложено совершенствование расчетных формул для определения объемов расходов местных бюджетов на социальную защиту с учетом достигнутого уровня качества жизни населения.

Ключевые слова: государственный бюджет, местные бюджеты, доходы, расходы, межбюджетные отношения, социальная защита населения, уровень качества жизни, интегральный коэффициент.

BUDGETARY FINANCING OF SOCIAL GUARANTEES POPULATION IN UKRAINE: NEW STANDARDS OF PUBLIC WELFARE

P.T. Bubenko, He.B. Snisarenko, V.V. Rotaru

Foreign experience of prognostication volumes of profits and charges in local budgets is analysed, the basic methods of prognostication and methodology for their use are described. The suggestion in relation to prognostication of social charges from positions of priority, rationality and features of development of administrative-territorial units are done. Perfection of calculation formulas is offered for determination of volumes of charges of local budgets on social defence taking into account the attained level of quality of life of population.

Keywords: the state budget, local budgets, profits, charges, interbudgetary relations, social defence of population, quality level of life, integral coefficient.

Бубенко Павло Трохимович – д-р екон. наук, проф., проф. кафедри міської і регіональної економіки Харківської національної академії міського господарства, Харків.

Снісаренко Олена Борисівна – канд. екон. наук, асистент кафедри фінансів Національного аерокосмічного університету ім. М.Є. Жуковського «ХАІ», Харків.

Ротару Вікторія Вікторівна – магістрант за спеціальністю «фінанси» Національного аерокосмічного університету ім. М.Є. Жуковського «ХАІ», Харків.