

УДК. 336.146

Овчарова Н. В.

асистент кафедри бухгалтерського обліку і аудиту
ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

Овчарова Н.В. МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Стаття присвячена дослідженню теоретичних засад механізму формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері. Виявлено та систематизовано основні його проблеми, що виникають на окремих стадіях бюджетного процесу, в розрізі організаційного, нормативно-правового, інформаційного та методологічного аспектів механізму. Запропоновано практичні рекомендації до підвищення ефективності механізму формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері.

Ключові слова: бюджетна політика, соціальна сфера, механізм формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері, важелі, методи управління, соціальні стандарти та нормативи, забезпечення.

Овчарова Н.В. МЕХАНІЗМ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Статья посвящена исследованию теоретических основ механизма формирования и реализации государственной бюджетной политики в социальной сфере. Выявлены и систематизированы основные проблемы, возникающие на отдельных стадиях бюджетного процесса, в разрезе организационного, нормативно-правового, информационного и методологического аспектов механизма. Предложены практические рекомендации, направленные на повышение эффективности механизма формирования и реализации государственной бюджетной политики в

соціальної сфері.

Ключевые слова: бюджетна політика, соціальна сфера, механізм формування і реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері, рычаги, методи управління, соціальні стандарти і нормативи, забезпечення.

Ovcharova N., **THE MECHANISM OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF GOVERNMENT FISCAL POLICY IN THE SOCIAL SPHERE: PROBLEMS AND PROSPECTS**

The article is a study of theoretical bases of the mechanism of formation and realization of the state budgetary policy in the social sphere. Identified and classified the main problems arising in the individual stages of the budget process, in the context of organizational, legal, informational and methodological aspects of the mechanism. Offered practical recommendations on improving the efficiency of the mechanism of formation and realization of the state budgetary policy in the social sphere.

Keywords: fiscal policy, social sphere, mechanism of formation and realization of the state budgetary policy in the social sphere, levers, management, social standards and regulations that ensure.

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Бюджетна політика в соціальній сфері забезпечує виконання державою своїх соціальних функцій через комплекс цілеспрямованих заходів та дій уповноважених органів державної влади з управління бюджетним процесом та бюджетними відносинами, що виникають при формуванні, розподілі та перерозподілі фінансових ресурсів, спрямованих на виробництво суспільно значущих соціальних послуг, що задовольняють різноманітні потреби як суспільства, так і кожного окремого громадянина, забезпечують виконання державних соціальних гарантій сприяючи підвищенню рівня та якості життя населення. Постійне зростання обсягів бюджетних

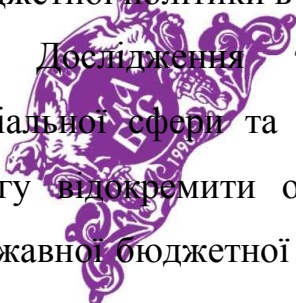
видатків на фінансування соціальної сфери вимагає запровадження науково обґрунтованого механізму формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері, оцінки її ефективності розглядаються у працях як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, серед яких: С. Буковинський, О. Василик, В. Геєць, М. Єрмошенко, С. Мельник, Ц. Огонь, В. Опарін, Ю. Пасічник, Г. Старостенко, С. Фролов, І. Чугунов, С. Юрій та інші. Разом з тим, незважаючи на значну кількість наукових публікацій з даної проблематики, існує об'єктивна потреба у комплексному обґрунтуванні питань, пов'язаних з визначенням концептуальних засад механізму формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері, основних проблем та перспектив його розвитку.

Метою дослідження є розвиток науково-методичних підходів до визначення механізму формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері, систематизація основних проблем його функціонування та розробка практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності механізму формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері.

Основні результати дослідження. Практичну реалізацію бюджетної політики в соціальній сфері забезпечує механізм формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері (МФРБПСС), який поєднує елементи, функції, принципи та зв'язки фінансового та бюджетного механізмів, враховує специфічні ознаки і особливості формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері.

Дослідження теоретико-методичних основ бюджетної політики, соціальної сфери та узагальнення понятійного апарату [2,6,7,10,11,12] дало змогу виділити основні елементи механізму формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері які в подальшому визначають його структуру та напрями впливу (рис.1.).



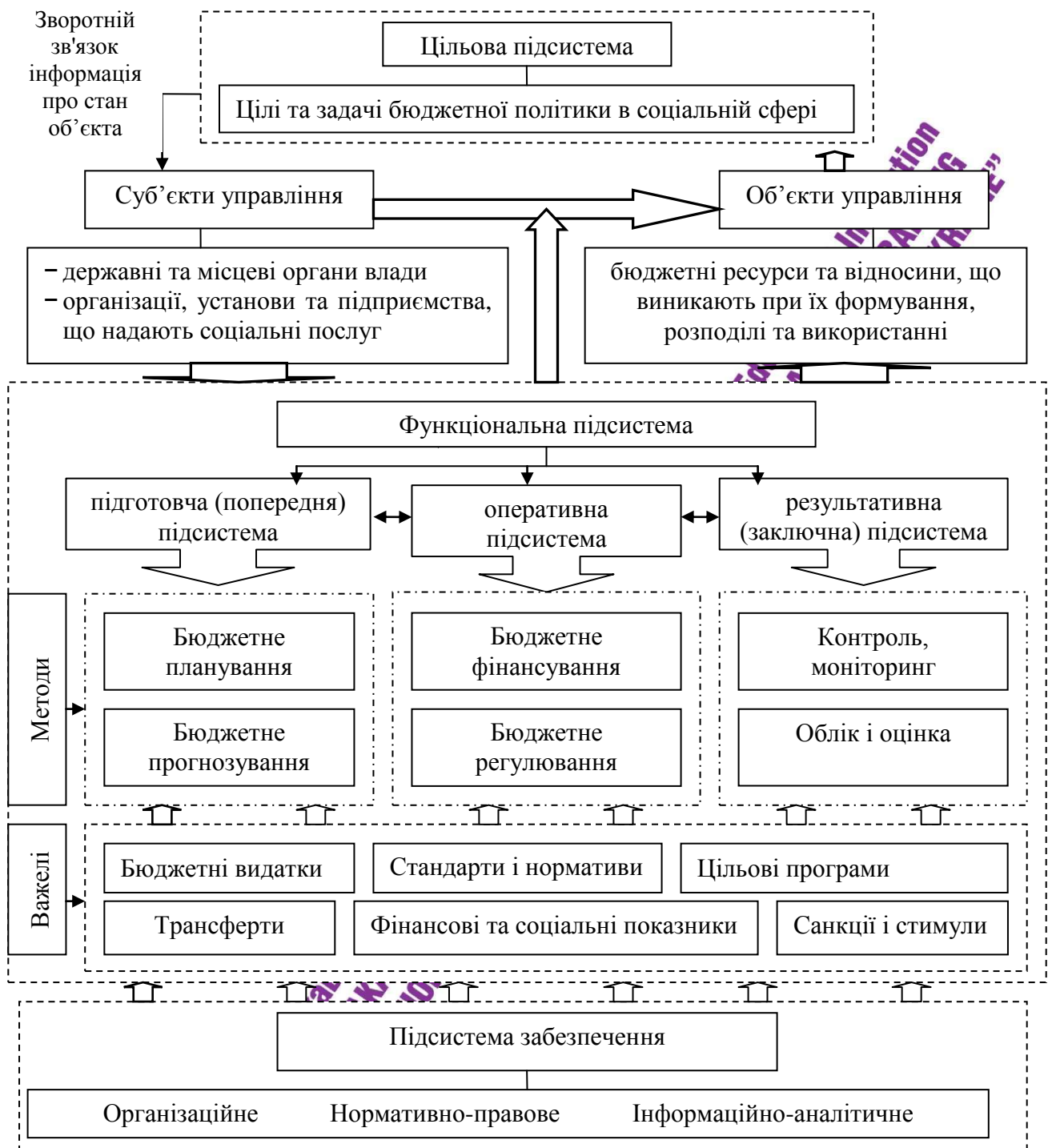


Рисунок 1 – Механізм формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері (складено автором)

Реалізація цілей МФРБПСС здійснюється за допомогою відповідних методів, інструментів та важелів, які складають функціональну підсистему механізму, що обумовлена системою цілеспрямованої сукупності поступових дій з управління бюджетним процесом та бюджетними відносинами,

пов'язаних з формуванням, розподілом та перерозподілом бюджетних ресурсів, спрямованих на забезпечення розвитку соціальної сфери. Врахування цих аспектів дозволило виділити в межах функціональної підсистеми три підсистеми нижчого рівня (підготовчої, оперативної та результативної), виокремленні з врахуванням ролі методів управління, що застосовуються державою на основних стадіях бюджетного процесу.

Безумовно сукупність означених методів та важелів, як і весь МФРБПСС, не є статичним, а постійно розвивається, оскільки формування та реалізація бюджетної політики в соціальній сфері це динамічний процес, на спрямованість якого впливає потреба вирішення завдань соціально-економічного зростання направлених на підвищення рівня та якості життя населення.

На сучасному етапі системі бюджетного фінансування соціальних послуг в Україні властиві ряд проблем, що спричиняють її низьку ефективність та обумовлюють необхідність подальшого вдосконалення. Така необхідність пов'язана з тим, що на сьогодні, не зважаючи на значну частку бюджетних соціальних видатків, існуючий рівень фінансування не відображає реальних потреб галузі та не може задовольнити потреби населення у гарантованому державою обсязі на відповідному рівні. Обмеженість бюджетних ресурсів та зростання соціальних потреб при відсутності стратегічно виваженої бюджетної політики в розвитку соціальної сфери призводить до нерівномірного та, в деяких випадках, стрибкоподібного зростання часток різних складових соціальних видатків в структурі державних та місцевих видатків.

Це призвело до того, що на фоні зростання бюджетних витрат на фінансування соціальної сфери на десятки та сотні відсотків, кількість населення в Україні зменшується, захворюваність та смертність за окремими групами населення збільшується, якість освіти падає тощо.

Неефективне виконання державою своїх видаткових соціальних зобов'язань обумовлено цілим комплексом взаємопов'язаних об'єктивних причин. Значна частка причин лежить в площині питань пов'язаних з неефективним використанням бюджетних коштів. Обсяги бюджетних

правопорушень та неефективного використання бюджетних коштів за останні 12 років збільшилися більше ніж у 20 разів. Це десятки мільярдів гривень і майже 10% обсягів бюджету країни. При чому більше 60% з них припадає на фінансування соціальної сфери. Тенденційним явищем є зростання саме обсягів неефективного використання бюджетних коштів. Станом на 2012 рік їх доля впритул наблизилась до 60% від загального обсягу бюджетних правопорушень. Тобто можемо констатувати факт, що реальна кількість грошей, яка спрямовується на фінансування соціальної сфери майже вдвічі менша за номінальну.

Досить ґрунтовний аналіз причин неефективності бюджетної політики саме з позиції основних етапів бюджетного процесу проведений С.М. Фроловим [10]. Разом з цим, проблеми які виникають на окремих стадіях бюджетного процесу мають різний характер та можуть бути згруповані в розрізі організаційного, нормативно-правового, інформаційного та методологічного аспектів механізму (рис 2)

Проблеми, що виникають при реалізації бюджетної політики в соціальній сфері на всіх стадіях бюджетного процесу та рівнях управління зумовлені наявністю непослідовного, недосконалого та подекуди фрагментарного законодавчого поля, яке забезпечує формування та реалізацію бюджетної політики та визначає механізми її впливу на розвиток соціальної сфери.

Разом з цим, необхідно враховувати, що реальний механізм формування та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері обумовлюється не лише бюджетним, а і соціальним законодавством, яке безпосередньо встановлює ті або інші види пільг, соціальних та компенсаційних виплат, а також соціальних послуг для різних категорій осіб, визначає соціальні потреби та гарантій.

Соціальному законодавству притаманна неузгодженість окремих його частин, відсутність визначення базових понять, що ускладнює фінансування та надання відповідних послуг населенню. Так, на сьогодні в Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [8] чітко не визначені та потребують додаткових тлумачень поняття «соціальні стандарти,

«соціальні нормативи» та «соціальні норми»; не наведена класифікація соціальних стандартів, а зазначена лише сфери їх застосування та основні соціальні гарантії. Це унеможливує як визначення переліку мінімального обсягу послуг, що має фінансуватися державою.

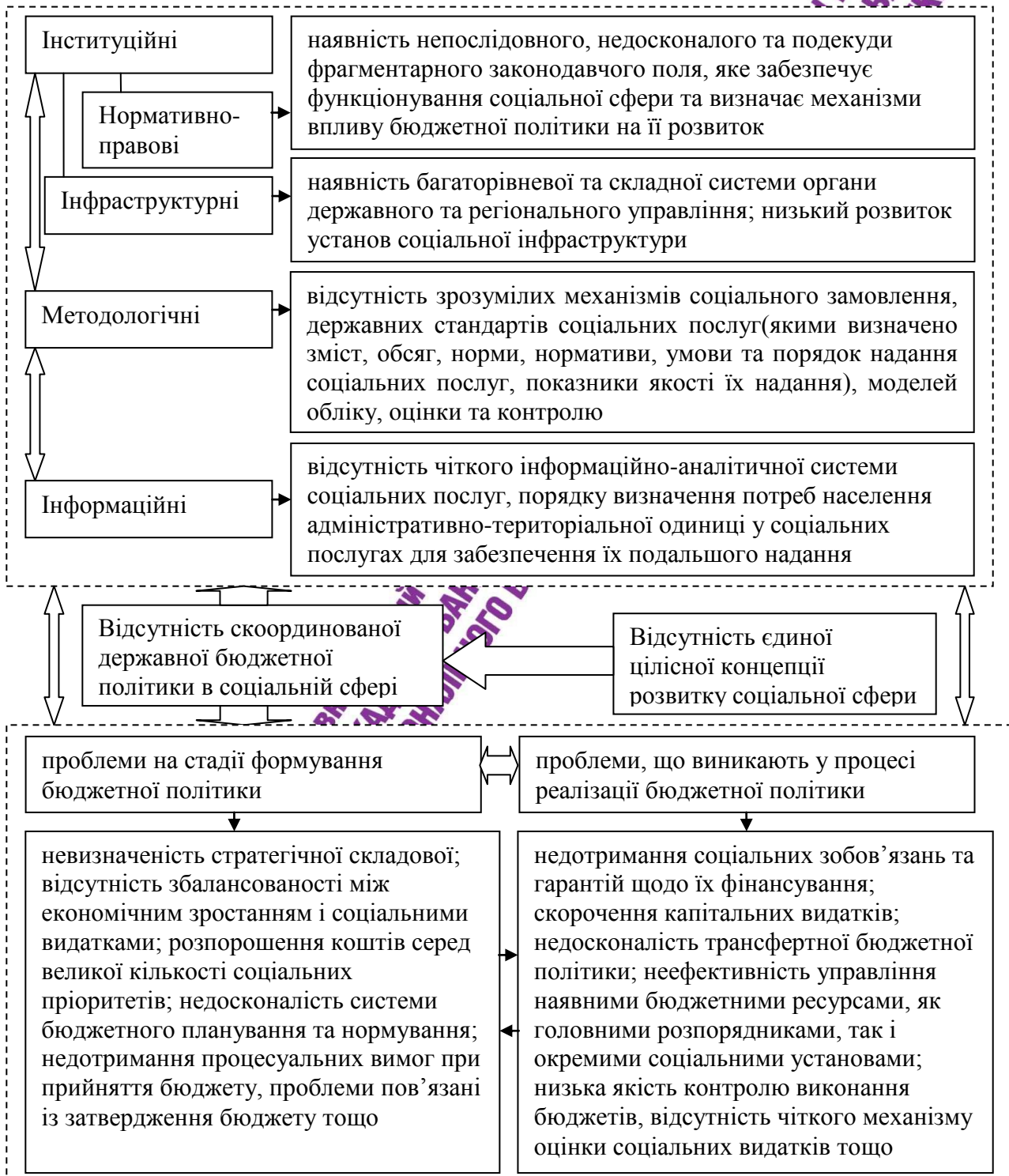


Рисунок 2 – Основні проблеми механізму формування та реалізації

державної бюджетної політики в соціальній сфері

При цьому ці нормативно-правові акти зазнають постійних змін. Так, за даними Міністерства охорони здоров'я протягом 2012 р. було прийнято більш ніж півтори тисячі основних нормативно-правових актів з питань охорони здоров'я.

Не зважаючи на вимоги Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [8], серед соціальних норм і нормативів, передбачених Державним класифікатором соціальних стандартів та нормативів, тільки частина їх є вже чинними, деякі – перебувають в стадії розробки та опрацювання, а решта взагалі ще не розроблені. Зокрема, у сфері охорони здоров'я, житлово-комунального господарства затверджено 65-75% соціальних стандартів та нормативів, а стосовно обслуговування закладами культури, транспорту і зв'язку відповідний показник складає близько 50%. І, як наслідок, зазначені нормативи не забезпечують головного призначення – стати основою для розрахунку розмірів необхідних видатків при формуванні бюджетної політики та критеріїв оцінки при її реалізації.

Безумовно, в подальшому перелічені не доопрацювання та недоліки вплинули на процес формування та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері: фінансові нормативи, які застосовуються при плануванні та виконанні бюджету, неоптимальні, а часто й нижчі від рівня відшкодування витрат. На сьогодні більшість нормативів бюджетної забезпеченості недостатньо обґрунтовані і базуються або на фактичних даних попередніх періодів, встановлюються через визначення загального прогнозного обсягу бюджетних видатків на певну мету в розрахунку на одного одержувача відповідної суспільної послуги.

За даними Звіту про людський розвиток існуючі фінансові нормативи у розрахунку на одного одержувача для певних галузей є значно заниженими порівняно з обсягом, який експерти вважають «реальною потребою». Наприклад, державне бюджетне фінансування середньої освіти становить лише

67 % від фактичних потреб, дошкільної освіти – 49 %, охорони здоров'я – від 48 % – у районах до 57 % – в областях, культури – від 42 % – в областях до 47 % – у районах. Отже, фактичний обсяг фінансування з державного бюджету для конкретних галузей був майже вдвічі меншим, ніж розрахункова реальна вартість послуг у цих галузях [5].

Аналізуючи організаційний аспект формування та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері, слід відзначити, що на сьогодні органи державного та регіонального управління сформовані у багаторівневу, складну та подекуди заплутану систему управління, а розгалужена мережа бюджетних установ потребує значної кількості бюджетних ресурсів та призводить до дублювання функцій та нераціонального використання бюджетних коштів.

Україна свою організаційну структуру соціальної сфери успадкувала від радянської системи та має досить централізовану систему планування і управління, яка складається зі значної кількості учасників та характеризується відсутністю чіткого розмежування функцій, повноважень, компетентності, доступу до інформації, підпорядкування на кожному рівні в ієрархічній структурі бюджетного управління соціальною сферою.

Про це свідчать дані про зростання обсягів неефективного використання коштів та втрат бюджетних коштів внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень та неефективного використання коштів шляхом тривалого їх утримання без використання головними розпорядниками бюджетних коштів тощо. Так, за даними звітів Рахункової палати, в 2012 р. частка неефективного використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень склала 23 % в структурі неефективного управління та використання державних коштів, а втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень – 22 % [3].

Досить негативно впливає на реалізацію державної бюджетної політики в соціальній сфері і існуючі невідповідності між рівнями управління. Місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами та можливостями для організації управління соціальною сферою на своєму рівні.

Межі компетенції та відповідальності центральних органів виконавчої влади та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та місцевих адміністрацій чітко не визначені.

Неефективне формування та реалізація механізму державної бюджетної політики в соціальній сфері, в тому числі і на місцевому рівні, обумовлено не лише організаційними та нормативно-правовими проблемами, а і проблемами методологічного характеру.

Переважна більшість проблем формування та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері спричинена і низькою ефективністю реалізації програмно-цільового методу, що пов'язано з недосконалістю бюджетного планування, відсутністю зв'язку між соціальними та бюджетними програмами, фінансуванням установ та стратегічним плануванням, невизначеністю чітких фінансових механізмів розробки і реалізації програм, важелів управління їх виконанням та контролю.

Низький рівень контрольних заходів пов'язаний з ненаданням достовірної та повної інформації про хід виконання державних програм безпосередніми виконавцями, а також низькою ефективністю контролю замовників за виконанням державних цільових програм (перш за все в частині ефективності їх реалізації шляхом розгляду проміжних, щорічних, заключного звітів про результати їх виконання та узагальненого висновку про кінцеві результати виконання програм, відсутність методики розрахунку результативних показників).

Отже, підходимо до ще однієї важливої проблеми – відсутності у центральній та місцевої влади чіткої інформації щодо оцінки потреби населення в соціальних послугах, а отже і відповідного належного економічного обґрунтування витратів на забезпечення мінімальних стандартів надання послуг соціальної сфери.

За даними аналітичної доповіді експертів Національного інституту стратегічних досліджень лише третина сімей, на які спрямовуються різні заходи соціального захисту та соціальної підтримки з боку держави, належать до

бідних та інших соціально незахищених категорій громадян. Значна кількість домогосподарств, які фактично не є бідними, отримують соціальні трансферти за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

Безумовно, за таких умов, навіть при наявності значних витрат з соціального захисту, держава не в змозі виконати всі свої соціальні гарантії. Крім цього, направляючи бюджетні кошти на підтримання далеко не малозабезпечених верств населення, держава значно обмежує свої можливості розвивати інші галузі соціальної сфери (освіту, охорону здоров'я, культуру тощо). Як наслідок, спостерігається постійне недофінансування галузей соціальної сфери та невиконання державою своїх соціальних зобов'язань.

Такий стан механізму формування та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері провокує низку негативних явищ в економіці, основними серед яких є: зростання боргового навантаження на бюджет, недофінансування витратків соціального спрямування і відповідно звуження споживчого попиту, зростання ймовірності виникнення соціальних ризиків, які негативно вплинуть на соціально-економічний стан України. Серед основних ризиків можна виділити: погіршення демографічної ситуації внаслідок прискорення темпів депопуляції та старіння населення, посилення негативних соціальних процесів, подальше погіршення матеріально-технічної бази соціальної інфраструктури, зниження платоспроможності населення.

Це вимагає більш виваженого підходу до формування та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері, створення системи управління державними фінансами в соціальній сфері спрямованої на забезпечення гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань.

Завдання та заходи направлені на підвищення ефективності механізму формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері повинні здійснюватися синхронізовано, як в питаннях, що стосуються визначення концептуальних основ подальшого розвитку соціальної сфери, так і в питаннях формування та реалізації бюджетної політики (табл. 1).

Таблиця 1 – Основні напрями підвищення ефективності державної бюджетної політики в соціальній сфері

Формування скоординованої державної бюджетної політики в соціальній сфері	Формування єдиної цілісної концепції розвитку соціальної сфери
удосконалення методів складання і виконання бюджетів на основі програмно-цільового методу, зокрема в напрямку розвитку методичних підходів до визначення показників ефективності програм	диверсифікація джерел фінансування соціальної сфери підвищення якості, ефективності та прозорості надання соціальних послуг
удосконалення середньострокового прогнозування, в т. ч. на рівні головних розпорядників, проведення моніторингу прогнозів державного бюджету	затвердження переліку соціальних послуг та запровадження їх стандартизації з метою забезпечення надання гарантованого державою обсягу соціальних послуг
створення уніфікованої організаційної та інформаційної облікової системи використання бюджетних коштів	посилення адресності надання послуг соціальної сфери з урахуванням визначених потреб адміністративно-територіальної одиниці та осіб
забезпечення здійснення контролю громадськості за ефективним і результативним управлінням бюджетними коштами	модернізування наявної інфраструктури соціальної сфери та створення конкурентного ринку на умовах міжсекторного партнерства
реформування міжбюджетних відносин у напрямках підвищення рівня автономності місцевих бюджетів	удосконалення системи проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг для оцінювання відповідності послуг потребам, рівня його задоволення, їх своєчасності та ефективності
підвищення ефективності управління бюджетними коштами розпорядниками коштів шляхом розробки методик оцінки ефективності їх діяльності, посилення відповідальності	
розробка та запровадження механізм фінансування соціальних послуг за принципом “гроші ходять за отримувачем послуг” тощо	запровадження механізму соціального замовлення для посилення конкуренції серед суб’єктів соціальної сфери

Висновки. Механізм формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері як елемент бюджетного механізму реалізуються через систему фінансових методів, важелів та відповідного забезпечення, які визначаються державою та застосовуються в процесі формування, розподілу та використання бюджетних ресурсів в соціальній сфері з метою підвищення загального рівня та якості життя населення.

На сьогодні існуючий в Україні механізм формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері 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 використання програмно-цільового методу складання бюджету, посилення фінансового контролю за витрачанням бюджетних коштів, перегляду соціальних послуг та пільг, які надаються відповідно до чинного законодавства тощо.

Бібліографічний список:

1. Буковинський, С. А. До питання здійснення бюджетної політики в Україні / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2007. – № 11. – С.23-31
2. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2004. — 864 с. ISBN 966–574–637–5
3. Висновки Рахункової палати про виконання Державного бюджету України за 2006–2012 рр. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.as-rada.gov.ua/>
4. Геєць, В. М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / Геєць В. М. ; НАН України, Інститут економіки та прогнозування НАН України. – К., 2009. – 864 с.
5. Людський розвиток в Україні: мінімізація соціальних ризиків (колективна науково-аналітична монографія) / За ред. Е.М.Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, Держкомстат України, 2010. – 496 с
6. Момотюк, Л. Є. Бюджетний механізм забезпечення соціальних гарантій населення України / Л. Є. Момотюк // Актуальні проблеми економіки. - 2004. – № 10. – С 172-181
7. Пасічник, Ю. В. Бюджетна система: навчальний посібник / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2006. – 607 с. – (Вища освіта XXI століття). – ISBN 966-311-044-9.
8. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>

9. Формування і функціонування бюджетної системи України : монографія / С. О. Булгакова, О. Т. Колодій, Л. В. Єрмошенко та ін.; за заг. Ред. А. А. Мазаракі. – К.: Книга, 2003. – 344 с.
10. Фролов С. М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій : монографія / С. М. Фролов; Мін-во освіти і науки України, Сумський державний ун-т. – Суми : Вид-во Сумського державного університету, 2010. – 316 с.
11. Чугунов І. Я. Фінанси України: інституційні перетворення та напрямки розвитку / І. Я. Чугунов. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
12. Юрій, С. І. Бюджетна система України: навчальний посібник / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К. : НІОС, 2000. – 400 с. – ISBN 966-95321-3-2.



Державний вищий навчальний заклад
"УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ"

State Higher Education Institution
"UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING AND FINANCE"
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE