

Надруковано: Овчарова Н.В. Аналіз виконання бюджетної політики в соціальній сфері / Н.В. Овчарова // Вісник університета банківської справи. – 2009. – № 3. – С.151-155

УДК 336.143.2

Аналіз виконання бюджетної політики в соціальній сфері

Овчарова Наталія Вікторівна

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

Анотація. Розглянуто динаміку та структуру державних видатків. Проаналізовано виконання соціальних витрат державного бюджету. Виявлені основні причини невиконання бюджетних видатків та досліджено їх вплив на формування ефективної бюджетної політики в соціальній сфері.

Ключові слова: видатки бюджету, бюджетна політика, соціальна сфера, виконання державного бюджету.

Постановка проблеми. Фінансове забезпечення галузей соціальної сфери, на які здебільшого покладено реалізацію соціальних функцій, може здійснюватися за рахунок бюджетів усіх рівнів, коштів підприємств, установ і організацій та соціальних фондів на засадах адресності та цільового використання.

Історично склалося, що соціальна сфера в нашій країні завжди фінансувалася переважно за рахунок державних коштів, відповідно основними джерелами фінансування програм соціальної політики виступають кошти державного і місцевих бюджетів.

Об'єктивна необхідність бюджетного фінансування соціальної сфери зумовлена тим, що їх діяльність має довгостроковий характер та характеризується невизначеністю результатів і тому потребує певної стабільності у фінансовому забезпеченні.

На жаль фінансування соціальної сфери в умовах постійного обмеження бюджетних ресурсів здійснюється за залишковим принципом, що негативно відбивається на соціальному розвитку. Сьогодні проблеми формування ефективної бюджетної політики для забезпечення виконання державою своїх соціальних функцій стоять досить гостро.

Аналіз останніх досліджень. В економічній літературі значна увага приділяється питанням державних бюджетних видатків. Дослідженню проблеми формування та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері присвячено роботи багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців: Василик О.Д., Гальчинський А.С., Дробозіна Л.А., Кравченко В.І., Луніна І.О., Огонь Ц.Г., Опарін В.Н., Родіонова В.М., Павлюк К.В., Пасічник Ю.В., Полозенко Д.В., Сало І.В., Соколовська А.М., Юрій С.І. та інші.

Проте сьогодні не достатня увага приділяється аналізу виконання бюджетних витрат. Дослідження виконання бюджетної політики дасть змогу виявити та в подальшому усунути проблемні питання щодо формування та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері. Наявність цих та інших проблем обумовило вибір теми дослідження та її актуальність.

Мета статті. На підставі аналізу видатків державного бюджету на соціальні потреби та їх фактичного виконання оцінити ефективність формування бюджетної політики в соціальній сфері.

Обґрунтування отриманих наукових результатів. В умовах значної обмеженості державних фінансових ресурсів постають питання щодо оцінки ефективності бюджетної політики в соціальній сфері. Ефективність формування та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері можна здійснити на підставі аналізу витрат державного бюджету на соціальні потреби та їх виконання.

З метою оцінки питомою ваги державних витрат на соціальні потреби проаналізуємо структуру видатків державного бюджету за 2005-2008 рр. (табл.1)

На підставі наведених даних ми можемо зробити висновок, що

протягом 2005-2008 рр. відбулося зростання витрат в абсолютній величині на 143958 млн. грн. Найбільше зростання витрат відбулося у 2008 р.: номінальне зростання видаткової частини загального фонду державного бюджету, порівняно з попереднім роком, склало 56 млрд. 473,7 млн. грн. або 41,3 %. Це обумовлене, в першу чергу, збільшенням соціальної складової бюджету. Реальні видатки 2008 р., з урахуванням індекса-дефлятора 1,291, зросли на 9,5% [4].

Таблиця 1. Аналіз структури видатків державного бюджету за 2005-2008 рр.

Показники	2005		2006		2007		2008	
	сума, млн. грн.	пит. вага, %	сума, млн. грн.	пит. вага, %	сума, млн. грн.	пит. вага, %	сума, млн. грн.	пит. вага, %
ВСЬОГО	119 398	100,0	145 293	100,0	186141	100,0	263356	100,0
з них:								
Загальнодержавні функції	12 516	10,5	15 044	10,4	18939	10,2	29161	11,1
Оборона	6 174	5,2	7 346	5,1	10605	5,7	12226	4,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	10393	8,7	13 079	9,0	18647	10,0	25698	9,8
Економічна діяльність	152732	12,8	21 951	15,0	32 400	17,4	42932	16,3
Охорона навколишнього природного середовища	1082	0,9	1 457	1,0	1963	1,1	2440	0,9
Житлово-комунальне господарство	123	0,1	205	0,1	1474	0,8	1119	0,4
Охорона здоров'я	3739	3,1	4424	3,1	6467	3,5	7974	3,0
Духовний і фізичний розвиток	1365	1,1	1614	1,1	2066	1,1	3176	1,2
Освіта	10508	8,8	12 940	8,9	16005	8,6	22641	8,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	32597	27,3	31 789	21,9	30229	16,2	52468	19,2
Кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів	25629	21,5	35 444	24,4	47346	25,4	63521	24,1

Джерело: Висновки щодо виконання державного бюджету України

Протягом 2005-2008 рр. найбільш вагомими в структурі загального фонду залишалися видатки з надання трансфертів місцевим бюджетам,

соціального захисту та соціального забезпечення, громадського порядку, безпеки та судової влади, загальнодержавних функцій, економічної діяльності та освіти.

Аналізуючи витрати на соціальну сферу необхідно зазначити, що на підставі наявних даних досить складно оцінити весь обсяг бюджетних витрат в соціальну сферу, оскільки в статистичній інформації виділяються лише деякі основні її галузі: охорона здоров'я, освіта, духовний і фізичний розвиток, житлово-комунальне господарство.

Дані таблиці свідчать, що видатки на духовний і фізичний розвиток та житлово-комунальне господарство займають незначну частку та складають в середньому відповідно 1,1 % та 0,3 %. Більш значну частку займають витрати на охорону здоров'я та освіту. У 2008 р. витрати на охорону здоров'я склали 7974 млн. грн. або 3,0 %, а витрати на освіту – 22641 млн. грн. або 8,6 %. При цьому абсолютне зростання соціальних витрат відбувається пропорційно до зростання загальної суми видатків і відповідно значно не позначається на зміні їх структури.

Про значний рівень соціалізації бюджету ми можемо говорити на підставі аналізу частки бюджетних витрат на соціальне забезпечення та соціальний захист, яка за період дослідження займає в середньому 20 %. За 2005-2008 рр. зростання витрат на соціальне забезпечення та соціальний захист склало 19871 млн. грн.

На значні обсяги витрат державного бюджету в соціальну сферу вказує і аналіз питомої ваги витрат коштів, що передаються до бюджетів інших рівнів, оскільки основне місце серед яких займають витрати саме соціальної спрямованості. Це пов'язано з тим, що більшість державних соціальних видатків через механізми трансфертної політики реалізуються на місцевому рівні. Так, зокрема, питома вага кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів за період дослідження коливалась у межах від 21,5 % до 25,4 % та у 2008 р. порівняно з 2005 р. зросла на 37892 млн. грн. або в 2,5 рази та склала 63521 млн. грн.

Таким чином, на підставі дослідження частки соціальних витрат державного бюджету можна зазначити, що витрати соціальної спрямованості займають значну питому вагу серед витрат державного бюджету. Наявні тенденції свідчать про збереження структурних пропорцій між складовими бюджетних витрат протягом періоду дослідження.

Для більш детального аналізу ефективності формування бюджетної політики в соціальній сфері вважаємо за доцільне зупинитися на виконанні видатків державного бюджету.

Виконання видатків державного бюджету, тому числі в частині забезпечення соціальної сфери, залежить від ефективності макроекономічного прогнозування. Аналіз основних фактичних макроекономічних показників та їх відхилення від запрогнозованих дасть змогу оцінити ефективність та системність макроекономічного прогнозування.

Наявність відхилень, майже за всіма запрогнозованими показниками, свідчить про неефективність макроекономічного прогнозування за основними показниками та відсутність чітких макроекономічних орієнтирів. Все це справляє вкрай негативний вплив на бюджетне прогнозування, знижує ефективність економічної діяльності, унеможливує виконання державою свої соціальних функцій на достатньому рівні [4].

Виконання основних макроекономічних показників впливає на виконання державного бюджету за видатками.

На підставі даних таблиці ми можемо зробити висновок про неефективність витрачання бюджетних коштів на соціальні потреби, оскільки за період дослідження найбільше невиконання державного бюджету за видатками простежується саме за статтями бюджету, що мають соціальну спрямованість.

За період дослідження найбільше невиконання запланованих видатків спостерігається за сферою соціально-комунальних послуг. У 2008 р. виконання запланованих видатків державного бюджету на житлово-

комунальне господарство склало 39,7 %.

Таблиця 2. Інформації щодо відсотків виконання державного бюджету за видатками у 2005-2008 рр. (%)

Показники	Роки			
	2005	2006	2007	2008
ВСЬОГО	94,6	94,4	93,6	91,7
з них:				
Загальнодержавні функції	95,7	94,2	89,3	74,7
Оборона	97,8	87,1	88,8	96,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	97,6	96,2	98,2	96,8
Економічна діяльність	91,9	93,1	91,8	90,1
Охорона навколишнього природного середовища	90,7	89,7	92,2	91,4
Житлово-комунальне господарство	89,3	88,2	49,1	39,7
Охорона здоров'я	93,8	92,7	97,7	92,4
Духовний і фізичний розвиток	93,3	86,1	96,2	91,8
Освіта	94,5	93,7	94,7	95,2
Соціальний захист та соціальне забезпечення	96,9	95,3	96,7	96,8
Кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів	91,2	96,3	94,3	93,1

Джерело: Висновки щодо виконання державного бюджету України

Низьке виконання бюджетних видатків вказує на неефективну та незадовільну діяльність Мінжитлокомунгоспу стосовно реформування житлово-комунального господарства. Неефективне використання бюджетних коштів пов'язане також з незадовільним станом планування та фінансування видатків бюджету на виконання бюджетних програм.

Схожі причини обумовили невиконання запланованих показників бюджетних видатків і за іншими галузями соціальної сфери: охороною здоров'я, освітою, духовний та фізичний розвиток тощо. Так, у 2008 р. заплановані показники бюджетних видатків за вказаними галузями були виконані відповідно на 92,4 %, 95,2 %, та 91,8 %.

Невиконання планових показників бюджетних витрат на соціальні потреби пов'язано з бюджетними правопорушеннями та неефективним використанням бюджетних коштів.

Як підтверджують дані звітів рахункової палати ми маємо постійне зростання обсягів виявлених порушень при використанні бюджетних коштів.

Структура виявлених правопорушень вказує на зростання частки неефективного використання коштів державного бюджету. На сьогодні ми маємо майже рівний поділ серед неефективного та незаконного використання коштів.

Аналізуючи причини неефективного, недоцільного та незаконного витрачання бюджетних коштів на соціальні потреби необхідно зазначити, що в першу чергу, реалізації бюджетної політики залежить від ефективності існуючого механізму бюджетного планування соціальних видатків. Саме оптимальне визначення основних стратегічних пріоритетів бюджетної політики в соціальній сфері дасть змогу зосередити використання бюджетні ресурси на задоволення першочергових соціальних проблем та отримати найбільший як соціальний так і бюджетний ефект.

На сьогодні відсутність чіткого механізму планування бюджетних видатків на соціальну сферу призводить до порушенням чинного законодавства як при плануванні бюджету так і при використанні бюджетних ресурсів. Так, загальна сума коштів у 2007 р. виявлених за неефективного управління коштами через недоліки в плануванні або ж відсутність обґрунтованого прогнозування і планування склала майже 1,5 млрд. грн., що становить 26,9 % від загальної суми усіх виявлених обсягів неефективного використання державних коштів [3].

Планування та використання бюджетних коштів на соціальні потреби здійснюється без відповідних обґрунтувань, з порушенням вимог складання кошторисів, без визначення реальної вартості реалізації бюджетних програм соціальної спрямованості, без урахування потреб в соціальних послугах тощо. При цьому значна кількість державних програм, носить лише декларативний характер, а виконання передбачених ними заходів не впливає на вирішення соціальних проблем.

Відсутність обґрунтованого прогнозування і планування призводить до неефективного управління бюджетними коштами через тривале їх утримання без використання.

Важливою умовою для здійснення ефективної бюджетної політики в соціальній сфері є наявність відповідного нормативно-правового та організаційного забезпечення бюджетного процесу. Неналежне функціонування зазначеної складової механізму формування та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері призводить як до використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав так і до порушенням чинного законодавства при використанні коштів державного бюджету.

У 2007 р. за обсягами виявлених бюджетних правопорушень основна частина припадала саме на використання коштів з порушенням чинного законодавства. Їх сума склала майже 4 млрд. грн., що становить 58,5 % від загальної суми всіх виявлених у звітному році обсягів незаконного використання державних коштів. Значна частина правопорушень була пов'язана з розміщенням та виконанням державного замовлення – у 2007 р. їх обсяги склали 68,5 млн. грн., що вказує на недосконалість існуючої системи державного замовлення, в тому числі і при наданні установами соціальної сфери соціальних послуг [3].

Значний вплив на формування ефективної бюджетної політики в соціальній сфері має механізм забезпечення повного та своєчасного розподілу бюджетних коштів головними розпорядниками. Саме формування виважених фінансові потоків надасть змогу найбільш ефективно використати бюджетні ресурси на задоволення соціальних потреб. На сьогодні окремі головні розпорядники не забезпечують своєчасний та повний розподіл бюджетних ресурсів. Так, у 2008 році найбільших обсягах не розподілено асигнування Міністерством праці та соціальної політики – 59,4 млн. грн., Міністерством охорони здоров'я – 15,7 млн. грн. [4].

Важливою складовою механізму формуванні та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері є організація міжбюджетних відносин. Діюча система міжбюджетних відносин негативно впливає на соціальний розвиток регіонів та перешкоджає ефективному виконанню державою своєї соціальних

функцій. Трансфертна політика за період дослідження здійснювалася з порушенням діючого законодавства та призводила до неефективного використання бюджетних коштів.

До основних проблем бюджетної політики в соціальній сфері в частині формування міжбюджетних трансфертів можуть бути віднесені: недосконалі системи визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, в т.ч. і невизначеність їх фактичної потреби; неефективне використання бюджетних коштів; неналежне здійснення контролю за ефективністю та законністю використання коштів; відсутність системного нормативно-правового та організаційного забезпечення при здійсненні трансфертної політики, виконанні бюджетних програм тощо.

Вище зазначене обумовлює необхідність вдосконалення системи організацій міжбюджетних відносин, як важливої складової механізму формування та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері.

Аналізуючи видатки державного бюджету на соціальні потреби на наш погляд доцільно зупинитись і на використанні резервного фонду. Видатки резервного фонду пов'язані з ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціально-політичного характеру та мають здебільше соціальну спрямованість.

На сьогодні триває негативна практика незаконного виділення коштів з резервного фонду Державного бюджету України, неефективного та нераціонального його використання. При використанні резервного фонду виникають проблеми, які є характерними для загального та спеціального фондів державного бюджету: порушення чинного законодавства, неефективність бюджетного планування та контролю, неефективність бюджетного управління наявними фінансовими ресурсами тощо.

Висновки. Таким чином, основними причинами негативного впливу на формування та реалізація бюджетної політики в соціальній сфері, що виявляються перш за все при виконанні затверджених видатків державного бюджету є:

- неналежне нормативно-правове забезпечення бюджетного процесу,
- недосконалість системи бюджетного планування та прогнозування,
- неефективність бюджетного управління наявними фінансовими ресурсами як головними розпорядниками так і окремими соціальними установами,
- недоліки в системі державного контролю за використанням бюджетних ресурсів,
- недосконалість трансфертної бюджетної політики тощо.

При цьому причини неефективного та нераціонального використання бюджетних коштів мають системний характер і відповідно потребують розробки механізмів їх усунення з метою формування та реалізації ефективної бюджетної політики в соціальній сфері.

Список використаних джерел

1. Висновки щодо виконання державного бюджету України за 2005 рік [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу :
2. Висновки щодо виконання державного бюджету України за 2006 рік [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу :
3. Висновки щодо виконання державного бюджету України за 2007 рік [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу :
4. Висновки щодо виконання державного бюджету України за 2008 рік [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу :
5. Пасічник Ю. В. Бюджетна система : навч. посіб. – Черкаси : Відлуння, 1999.– 376 с.

Овчарова Н.В. Анализ выполнения бюджетной политики в социальной сфере

Аннотация. Рассмотрена динамика и структура государственных

расходов. Проанализировано выполнение социальных расходов государственного бюджета. Выявлены основные причины невыполнения бюджетной расходов, а также исследовано их влияние на формирование эффективной бюджетной политики в социальной сфере.

Ключевые слова: расходы бюджета, бюджетная политика, социальная сфера, выполнение государственного бюджета.

Ovcharova N.V. Analysis of the execution budgetary policy in a social sphere.

Annotation. The Considered track record and structure of the state expenses. Analyses performing the social expenses of the state budget. The main reasons of non-execution budget policy are found. Explored their influence upon shaping efficient budget policy in social sphere.

Keywords: the expenses of the budget, a budget policy, is social sphere, , performing the state budget.