

УДК 336.143.2

Овчарова Н.В.

ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

## **Проблеми та перспективи бюджетного забезпечення соціальної сфери в Україні**

Розглядаються питання бюджетного забезпечення соціальної сфери. Досліджуються основні проблеми та перспективи бюджетного фінансування соціальної сфери.

The questions of the budgetary financing the social sphere are Analysed. The main problems and prospects of the budgetary financing the social sphere are Determined.

**Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** В сучасних умовах, коли власних коштів населення виявляється недостатньо для задоволення соціальних потреб, а приватний сектор є незацікавленим у забезпеченні населення соціально необхідними послугами, тоді вирішення соціальних проблем нації та фінансове забезпечення соціальних гарантій населення стає однією з основних функцій держави.

Соціальна сфера надає специфічні блага, які в повному обсязі не в змозі забезпечити ринковий механізм. Відповідно виробництво цих суспільних благ направлених на задоволення потреб населення, стає об'єктом управління держави, особливо в частині його фінансового забезпечення.

Об'єктивна необхідність бюджетного фінансування соціальної сфери та здійснення іншого корегуючого впливу на механізм її функціонування зумовлена тим, що її діяльність потребує певної стабільності фінансового забезпечення з огляду на значний позитивний ефект від їх діяльності та довгостроковий характер при невизначеності результатів.

Необхідність дослідження такого фінансового методу управління соціальною сферою як бюджетне забезпечення пов'язано з привалюванням частки бюджетних ресурсів в структурі джерел фінансування соціальної сфери особливо її неринкових галузей.

**Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми.** Посилення уваги до проблем бюджетного забезпечення соціальної сфери пов'язано зі збільшенням впливу соціальної політики на економічне зростання через підвищення продуктивності людського капіталу, зменшення соціальної напруги, поліпшення інвестиційного та підприємницького клімату тощо. Проблеми розвитку соціальної сфери та різні аспекти її фінансового забезпечення досліджувались відомими науковцями: Л. Антошкіна, О. Василик, А. Гальчинський, В. Кравченко, Ю. Пасічник, Д. Полозенко, В. Куценко, В. Опарін, І. Чугунов та іншими науковцями.

Проте на сьогодні спроби оцінити бюджетне забезпечення соціальної сфери носять фрагментарний характер. Дослідження основних проблем бюджетного забезпечення соціальної сфери дасть змогу в подальшому виявити шляхи їх усунення та розробити перспективні напрямки оптимізації бюджетного забезпечення соціальної сфери. Наявність цих та інших проблем обумовило вибір теми дослідження та її актуальність.

**Цілі статті.** Метою статті є аналіз сучасного стану та ефективності бюджетного забезпечення соціальної сфери, визначення основних проблем та перспектив бюджетного забезпечення соціальної сфери.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Поряд з видатками на державне управління, судову владу, національну оборону, міжнародну діяльність, національну оборону здійснення фундаментальних та прикладних досліджень і сприяння науково-технічному прогресу важливого значення набувають видатки на фінансування соціальної сфери, здійснення соціального захисту та соціального забезпечення.

Разом з тим, в Україні не зважаючи на значну частку соціальних видатків в структурі видатків державного бюджету фінансування соціальної сфери знаходиться на неналежному рівні. Держава не спроможна в повному обсязі забезпечувати розвиток соціальної сфери. Фінансових ресурсів вистачає лише на поточне утримання соціальної сфери.

Бюджетні видатки на соціальні потреби не забезпечують ефективного розвитку соціальної сфери, що негативно відбивається

на соціально-економічному стані країни в цілому. Неналежна реалізація державою соціальної функції здебільшого обумовлена нестабільністю пріоритетної спрямованості бюджетної політики в соціальній сфері, відсутністю стратегічного бачення розвитку соціальної сфери.

Невиконання планових показників бюджетних видатків на соціальні потреби, а також неефективність бюджетного забезпечення соціальної сфери пов'язано з бюджетними правопорушеннями та неефективним використанням бюджетних коштів.

Як підтверджують дані звітів рахункової палати простежується постійне зростання обсягів виявлених порушень при використанні бюджетних коштів. За період з 2005р. по 2008р. обсяги виявлених Рахунковою палатою бюджетних правопорушень та неефективного використання бюджетних коштів зросли на 10 млрд. грн. і станом на 2008 р. становили 19 млрд. грн. [2].

На сьогодні маємо майже рівний поділ серед неефективного та незаконного використання коштів. Основними причинами неефективного використання коштів та використання коштів з порушенням чинного законодавства, на наш погляд є:

- неналежне нормативно-правове та організаційне забезпечення бюджетного процесу,
- недосконалість системи бюджетного планування,
- 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.

Неспроможність держави на сьогодні забезпечити виконання своїх соціальних функцій пов'язана з інституційними проблемами: розгалужена мережа бюджетних установ потребує значної кількості бюджетних ресурсів, відсутні сформовані організаційні умови щодо взаємодії інститутів громадського суспільства та органів публічної влади.

Основними організаційно-правовими формами господарювання серед суб'єктів соціальної сфері є організації державної та комунальної форми господарювання. Значна кількість

відомчих установ призводить до дублювання функцій та нерационального використання бюджетних коштів.

Разом з тим, більшість бюджетних установ надають соціальні послуги як на безоплатній так і на платній основі, проте якість та кількість обсягів наданих послуг знаходиться на недостатньому рівні. Саме тому постає необхідність чітко визначити мінімальні соціальні стандарти, які повинні фінансуватися державою. Також необхідно мінімізувати проблеми діючої системи соціальних пільг: привести у відповідність державні зобов'язання з надання пільг їх ресурсному забезпеченню, налагодити облік пільговиків тощо.

За останні роки значно зросла частка недержавних організацій: благодійних та громадських організацій, органів самоорганізації населення, творчих союзів та інших громадських об'єднань, які діють за принципами самоорганізації, незалежно від держави, але в той же час частково беруть на себе державні функції, що пов'язані з задоволенням соціальних інтересів і потреб конкретних соціальних груп.

Проте, на сьогодні, на жаль, не зважаючи на зростаючу довіру населення до таких організацій, на загальнодержавному рівні не сформовані організаційні умови щодо взаємодії інститутів громадського суспільства та органів публічної влади, а також не сформовано ефективний механізм розподілу, використання, оцінки та контролю бюджетних коштів між недержавними установами, що призводить до неефективного розподілу та використання бюджетних ресурсів на соціальні потреби.

Ефективність бюджетного забезпечення соціальної сфери в значній мірі обумовлюється ефективністю взаємовідносин між суб'єктами бюджетної політики. Неналежне їх функціонування призводить до планування та використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав, до порушення чинного законодавства при використанні коштів державного бюджету.

Оптимізувати діяльність суб'єктів бюджетної політики в соціальній сфері можливо за двома напрямками: оптимізувати структуру суб'єктів управління бюджетної політики в соціальній сфері; оптимізувати функції, схем розподілу повноважень та компетенції суб'єктів управління соціальною сферою.

Значимо, що на сьогодні не доцільно оптимізувати лише структуру суб'єктів управління, без паралельної оптимізації їх

функцій, схем розподілу повноважень та компетенції посадових осіб, без врахування об'єктивних законів суспільного розвитку. Саме тому, особливої актуальності набувають питання стосовно підвищення ефективності функціонування суб'єктів управління бюджетної політики шляхом виявлення упущень і недоліків організаційного характеру та коригування їх функціональних обов'язків.

В сучасних умовах все більшого значення набуває необхідність побудови ефективної організації розподілу взаємовідносин між державним та місцевим рівнями в питаннях фінансування і надання соціальних послуг.

Міжбюджетні відносини характеризуються невідповідністю між бюджетною та адміністративною децентралізацією. Межі компетенції та відповідальності центральних органів виконавчої влади та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та місцевих адміністрацій чітко не визначені.

Децентралізація державного управління бюджетної політики в соціальній сфері дасть змогу зменшити ризик дублювання функцій і повноважень органів публічної влади у сфері соціальних послуг по вертикалі, зокрема у сферах регулювання та контролю.

Отже, державна бюджетна політика в соціальній сфері повинна бути направлена на ефективну взаємодію держави, бізнес-структур та недержавних організацій, що сприятиме задоволенню соціальних потреб, шляхом цілеспрямованого використання фінансової підтримки держави для вирішення проблем конкретних груп, а також залучення ресурсів бізнес-структур і недержавних організацій для реалізації державних соціальних програм.

Обмеженість та неефективне використання бюджетних ресурсів зумовлює необхідність у вдосконалення взаємовідносин між суб'єктами бюджетної політики при управлінні соціальною сферою шляхом виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового характеру та коригування функціональних обов'язків органів управління.

Значний вплив на стан та розвиток соціальної сфери мають проблеми фінансового характеру. В Україні застосування програмно-цільового методу управління фінансами не є на сьогодні ефективним, що пов'язано з недосконалістю бюджетного планування, відсутністю зв'язку між бюджетними програмами,

фінансуванням установ та стратегічним плануванням. Не визначені фінансові механізми розробки і реалізації програм, важелі управління їх виконанням.

На сьогодні досить гостро стають проблеми відбору програм, суспільних послуг та установ соціальної сфери для фінансування. В умовах обмеженості фінансових ресурсів мова йде скоріше не про відбір, а про зменшення обсягів фінансування, що негативно впливає на стан та розвиток соціальної сфери. Відсутність чіткого механізму планування бюджетних видатків на соціальну сферу сприяє здійсненню планування коштів бюджету з порушенням чинного законодавства.

Планування та використання бюджетних коштів на соціальні потреби здійснюється: без відповідних обґрунтувань у вигляді розрахунків та наявності державних цільових програм, без визначення реальної вартості реалізації бюджетних програм соціальної спрямованості, без урахування потреб в соціальних послугах, демографічних коливань, з порушенням вимог складання кошторисів тощо.

Недоліки в плануванні та відсутність обґрунтованого прогнозування і планування призводить до неефективного управління бюджетними коштами та неефективного використання коштів шляхом тривалого їх утримання без використання, зменшення затверджених законом річних обсягів видаткової частини загального фонду державного бюджету, а також обумовлюють необхідність їх перерозподілу як за програмами, так і головними розпорядниками бюджетних коштів.

За цих обставин перспективним напрямом у плануванні бюджетних видатків на соціальні потреби має стати широке застосування у бюджетній практиці програмно-цільового методу. При цьому бюджетні видатки мають здійснюватись на цілі, що відповідають середньостроковій або довгостроковій стратегії розвитку держави.

Надзвичайно важливу роль у системі управління бюджетним забезпеченням соціальної сфери відіграють норми і нормативи, особливо при застосуванні нормативного методу розподільних відносин. Важливим аспектом у бюджетному нормуванні видатків в соціальній сфері є питання дослідження стандартів та нормативів соціальної сфери.

Діючи соціальні стандарти не відповідають сучасних соціальним реаліям та економічним можливостям держави, не враховують міжнародні норми та потребують перегляду.

Застосування обґрунтованих та взаємопов'язаних підходів дає змогу об'єктивно та справедливо перерозподіляти бюджетні ресурси, з урахуванням соціально-економічного розвитку територій, демографічної ситуації, потреб в соціальних послугах, рівня доходів громадян та інших чинників.

Обмеженість бюджетних ресурсів та подекуди неефективне їх використання зумовлює необхідність у впровадженні проектного підходу до управління бюджетними коштами, нових механізмів надання соціальних послуг, використанні нових соціальних технологій: соціальних замовлень, соціального інвестування, цільове фінансування конкретних установ, що здійснюють соціальну діяльність тощо.

Серед основних форм реалізації соціальних задач можна виділити наступні:

- цільове фінансування конкретних організацій,
- конкурсне розміщення державних та місцевих грантів серед державних не недержавних некомерційних організацій,
- створення асоційованих структур (державно-суспільних, суспільно-державних, некомерційних організацій і т.п.),
- підписання тимчасових угод про співпрацю, в рамках якого можуть здійснюватися разові заходи або акції соціального напрямку,
- підписання довгострокових угод про співпрацю, що визначають принципи взаємовідносин між різними секторами суспільства тощо [7].

Важливим напрямком є удосконалення самого механізму форм та методів фінансування соціальної сфери. Саме вибір прогресивних напрямів бюджетного забезпечення соціальної сфери, форми та порядок виділення бюджетних коштів суб'єктам, що надає соціальні послуги дає змогу розглядати бюджетні видатки як вагомі стимули розвитку соціальної сфери.

Однією з основних форм є соціальне замовлення – комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на реалізацію загальнодержавних та місцевих соціальних програм і соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів

шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі. В основі механізму соціального замовлення лежить принцип переважного використання бюджетних та позабюджетних коштів, спрямованих на соціальні потреби, на фінансування не відомств та бюджетних установ, а соціальних програм та проектів [6].

Ключовим завданням в сфері удосконалення бюджетного забезпечення соціальної сфери є впровадження науково-обґрунтованої системи оцінки результативності та ефективності використання бюджетних коштів. За рахунок бюджетних коштів фінансуються значна кількість бюджетних установ, що надають соціальні послуги проте критерії їх оцінки результативності та ефективності чітко не визначені.

Оцінка ефективності та впливу соціальної сфери здійснювались на підставі розрахунків внеску окремих галузей в збільшення національного доходу. Проте різноплановість та різнофункціональність галузей соціальної сфери не дозволяє відокремити спільний показник ефективності використання їх економічного потенціалу.

Система оцінювання бюджетної політики в соціальній сфері повинна охоплювати як оцінювання функціонування органів управління бюджетної політикою в соціальній сфері, так і оцінювання витрат (показників матеріальних, фінансових, кадрових, інтелектуальних, інформаційних та інших витрат).

Оцінку ефективності бюджетного забезпечення соціальної сфери, на нашу думку, доцільно здійснювати за такими напрямками: виходячи з аналізу дотримання основних цілей, що визначаються перед кожним органом управління соціальною сферою; використовувати показники результативності виконання бюджетних програм; через систему оцінки результативність діяльності бюджетної установи, організації.

Отже, науково-обґрунтована система оцінки результативності та ефективності бюджетних видатків в соціальній сфері є дієвим інструментом підвищення ефективності фінансового механізму управління соціальною сферою в цілому.

Не менш важливим елементом здатним впливати на якість бюджетного забезпечення соціальної сфери є бюджетний контроль.

Проте сучасні негативні тенденції зростання незаконного, нецільового використання бюджетних коштів та інших бюджетних



правопорушень у регіонах свідчать про недосконалість системи державного фінансового контролю та системи відповідальності за недотримання вимог і правил у бюджетній сфері.

Звітні показники, що характеризують фінансово-бюджетну дисципліну, останніми роками доводять неспроможність існуючої системи фінансового контролю ефективно здійснювати функції державного контролю в цілому у державі та на регіональному і місцевому рівнях [4].

**Висновки.** Таким чином, на сьогодні бюджетне фінансування займає провідну роль у фінансуванні соціальної сфери. Разом з тим, механізм бюджетного забезпечення не є досконалим та потребує удосконалення. Потребує змін порядок фінансування соціальних видатків, механізм їх планування та прогнозування. Необхідно переглянути міжбюджетні відносини та відносини держави і підприємницького сектору, громадських організацій. Не менш важливою має стати розробка методичних підходів до оцінки бюджетної політики в соціальній сфері.

#### **Список літератури.**

1. Вакуленко С. М. Організаційні аспекти модернізації системи соціальних послуг в контексті нових орієнтирів соціальної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Mtpsa/2008/index.html](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Mtpsa/2008/index.html)
2. Висновки щодо виконання державного бюджету України за 2008 рік [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art\\_id=1462353&cat\\_id=412](http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=1462353&cat_id=412)
3. Ефимова С. Б. Оптимизация расходной бюджетной политики государства в социальной сфере / С. Б. Ефимова // Финансы и кредит. – 2007. – № 1. – С. 49–57.
4. Мартинова Т.О. Удосконалення діючих механізмів фінансового забезпечення соціально-культурної сфери [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npkntu\\_e/2010\\_17/stat\\_17/37.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npkntu_e/2010_17/stat_17/37.pdf)
5. Приходченко Л. Інституційний механізм підвищення ефективності системи органів публічної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Apdu\\_o/2009\\_2/R\\_2/Prihodchenko.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_2/R_2/Prihodchenko.pdf)
6. Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи / Т. В. Семигіна, К. С. Міщенко, Т. Г. Кіча та ін. – К. : ВК «Зірка», 2007. – 52 с.
7. Хананашвили Н. Формы финансирования социальных программ в обществе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.good.cnt.ru/p7\\_7.htm](http://www.good.cnt.ru/p7_7.htm)