

УДК 336.143.2

Н.В. Овчарова

ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

РОЛЬ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

У публікації розглянуто значення бюджетної політики в розвитку соціальної сфери, основні пріоритети бюджетної політики в соціальній сфері. Досліджено особливості функціонування соціальної сфери в контексті управління бюджетною політикою.

Ключові слова: бюджетна політика, соціальна сфера, соціальні пріоритети бюджетної політики.

N.V. Ovcharova

Role of budget policy in developing the social sphere

The publication deals with important fiscal policy in the development of social sphere, the main priorities of fiscal policy in the social sphere. The features of social functioning in the context of budget policy.

Keywords: fiscal policy, social sphere and social priorities of fiscal policy.

Н.В. Овчарова

РОЛЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В РАЗВИТИИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

В публикации рассмотрено значение бюджетной политики в развитии социальной сферы. Исследованы особенности функционирования социальной сферы в контексте управления бюджетной политикой

Ключевые слова: бюджетная политика, социальная сфера, социальные приоритеты бюджетной политики.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.

Подальший розвиток та функціонування соціальної сфери вимагає розробки та впровадження ефективного фінансово-економічного механізму участі держави у розвитку соціальної сфери. Основою фінансово-економічного механізму управління соціальною сферою є бюджетна політика.

За допомогою бюджетної політики держава, розподіляючи і перерозподіляючи валовий внутрішній продукт, здійснює вплив на формування структури виробництва, результати господарювання та проведення соціальних перетворень. Бюджетна політика повинна сприяти забезпеченню достатнього рівня добробуту, гарантуванню необхідного рівня соціального захисту, доступності основних життєвих благ для більшості верств населення.

Протягом історичного розвитку змінювалися підходи до формування бюджетної політики в соціальній сфері. Бюджетна політика до кінця 20 років XIX ст. будувалась на принципах, які спрямовувалась на обмеження державного втручання в економіку, збереження вільної конкуренції. Поступово розвивалися ідеї посилення ролі державного регулювання. На перший план виступили проблеми забезпечення видатків державного бюджету. При цьому при державному регулюванні почали враховуватися не лише економічні, а й соціальні фактори.

Впродовж другої половини XX ст. обсяг соціальних функцій, покладених на державу, тобто держава стає центральним суб'єктом виконання соціальних функцій у суспільстві.

На сьогодні широкого розповсюдження в багатьох країнах набула теорія побудови соціальної держави та суспільного блага. Держава стає центральним суб'єктом виконання соціальних функцій у суспільстві і вагомим джерелом фінансування соціальної сфери є саме державні кошти. Оскільки лише за умови розвитку соціальної сфери, можлива реалізація таких завдань бюджетної політики як: покращення матеріального становища та добробуту громадян, покращення якості надання освітніх послуг, розвиток науки, фізичної культури та спорту, відродження культури та духовності; забезпечення високоякісної та доступної медичної допомоги населенню. Саме тому, особливої актуальності набувають дослідження щодо визначення ролі бюджетної політики в розвитку соціальною сферою.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Посилення уваги до питань формування та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері пов'язано зі збільшенням впливу соціальної політики на соціально-економічне зростання. Останнім часом в спеціальній літературі досліджуються питання соціального потенціалу, соціальної безпеки, соціальні інвестиції, механізми побудови соціальних бюджетів та соціальної держави. Проблеми розвитку соціальної сфери та різні аспекти її фінансового забезпечення досліджувались відомими науковцями: Л. І. Антошкіна, С.М. Вакуленко, С.Б. Ефимова, В.І. Куценко, Ю. Пасічник, Д.В. Полозенко, В. Опарін, І. Чугунов І. М. Царук та іншими науковцями.

Дослідження основних аспектів впливу бюджетної політики на розвиток соціальної сфери дасть змогу в подальшому розробити перспективні напрямки оптимізації бюджетної політики в соціальній сфері.

Цілі статті. Основною метою є визначення значення бюджетної політики в розвитку соціальної сфери шляхом дослідження особливостей функціонування соціальної сфери в контексті управління бюджетною політикою.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Бюджетна політики є найбільш значимим елементом в системі державного регулювання, який сприяє посиленню ролі держави в економіці та соціальному розвитку.

Держава через бюджетну політику покликана створювати необхідні умови для реалізації національної політики у соціальній сфері, фінансуючи певну частину її діяльності, створюючи умови для реалізації соціальних послуг, визначаючи пріоритети її розвитку.

Основна мета бюджетної політики в соціальній сфері – сприяти покращенню рівня та якості життя населення. Тобто вона повинна забезпечувати достатній рівень добробуту, гарантувати необхідний рівень соціального захисту, доступність основних життєвих благ для більшості верств населення, що передбачає збільшення реальних доходів громадян, поліпшення якості товарів і послуг, що надаються населенню, створення належних умов для здобуття освіти, охорони здоров'я, підвищення культури, та ін.

Соціальна сфера, в контексті управління бюджетною політикою, на нашу думку, характеризується такими ознаками:

- є складовою відтворювальної системи суспільства;
- через соціальну сферу держава реалізує соціальну функцію з підвищення загального рівня та якості життя населення;
- є вагомим чинником який забезпечує конкурентоспроможність країни;
- основою функціонування соціальної сфери є створення соціального та матеріального середовища, що забезпечує життєдіяльність та розвиток особистості;
- задовольняє суспільні потреби, які не в змозі забезпечити ринковий механізм;
- надання соціальних послуг направлене на задоволення соціальних потреб забезпечує сформована соціальна інфраструктура.

Узагальнення різних точок зору на економічний зміст поняття «соціальна сфера» та виділення її основних ознак дає змогу сформулювати авторське визначення соціальної сфери в контексті управління соціальною сферою бюджетною політикою.

Соціальна сфера – діяльність держави зі створення та фінансового забезпечення комплексної системи заходів направленої на задоволення суспільних соціальних потреб в освіті, медичному обслуговуванні, культурі, мистецтві, соціальному захисті та соціальному забезпеченні з метою підвищення загального рівня і якості життя населення.

Основна мета функціонування соціальної сфери є підвищення загального рівня і якості життя населення, шляхом покращення доходів населення через соціальне забезпечення, якості споживання, умов життя та відпочинку через надання медичних, освітніх, рекреаційних, культурних послуг тощо.

До основних складових соціальної сфери, на наш погляд, необхідно віднести: суспільні соціальні потреби, соціальні послуги, соціальну інфраструктуру, соціально-економічні індикатори.

Первинним елементом (компонентом) соціальної сфери є соціальні суспільні потреби. Саме протиріччя між зростаючими потребами та можливостями їхнього задоволення обумовлюють стан та розвиток соціальної сфери.

Соціальна сфера забезпечує потреби нетоварного, неречевого характеру, які істотно впливають на рівень добробуту та якість життя та мають різні форми виробництва та джерела фінансування.

Соціальна сфера задовольняє соціальні потреби шляхом надання комплексу соціальних послуг.

На законодавчому рівня перелік соціальних послуг визначений Законом України «Про соціальні послуги» є досить вузький оскільки включає комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя .

Загальний перелік видів соціальних послуг включає понад 100 найменувань, послуги надаються близько 30 категоріям отримувачів. Соціальні послуги охоплюють близько 1 млн. осіб, які втратили працездатність, ветеранів війни і праці, пенсіонерів, інвалідів, інших категорій осіб, які перебувають у складних ситуаціях.

Перелік соціальних послуг, опис їх змісту та якості зазначаються в Державному класифікаторі соціальних стандартів та нормативів.

Соціальна сфера надає такі види соціальних послуг:

- послуги в сфері охорони здоров'я,
- освітні послуги,
- психологічні послуги,
- реабілітаційні послуги,
- соціально-інформаційні послуги,
- послуги в сфері культури,
- послуги з побутового обслуговування,
- соціально-економічні послуги.

Більшість видів соціальних послуг відносяться до суспільних благ, виробництво яких повинно бути організовано державою. При цьому соціальні послуги можуть відноситися до чистих суспільних благ, змішаних суспільних, розглядатися як приватне благо вироблене державою чи чисте приватне благо.

Так, зокрема, такі види послуг у сфері охорони здоров'я як

наукові дослідження та розробки, пропаганда здоров'я, діяльність санітарно-гігієнічних служб, профілактика та боротьба з інфекційними захворюваннями мають ознаки чистих суспільних благ. Разом з цим цілий ряд послуг в сфері охорони здоров'я мають ознаки приватних та змішаних благ, до виробництва яких можуть бути застосовані ринкові механізми.

Виходячи з виду соціальних потреб виробником соціальних послуг може бути як держава, так і приватний сектор. Отже, соціальна сфера може надавати ринкові та неринкові послуги як на безоплатній, так і платній основі.

Серед основних ринкових послуг які надає соціальна сфера можна виділити торгівлю, громадське харчування, побутове обслуговування, житлово-комунальне господарство. Зазначені послуги є за економічним змістом – ринковими і, відповідно, не потребують державного фінансового забезпечення, оскільки переважно можуть надаватися на умовах платності.

До неринкових послуг які не можуть ефективно функціонувати без державного забезпечення слід віднести охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, фізичну культуру і спорт, соціальний захист.

При цьому, необхідно зазначити, що неможливо чітко відокремити ринкові та неринкові послуги. Оскільки послуги, що вважаються ринковими, можуть розглядатися і як неринкові залежно від суб'єкта споживання цих послуг. Основна проблема при цьому полягає в проведенні межі між різними типами послуг для визначення більш ефективного виробника цих послуг. Співвідношення між неринковими та ринковими механізмами виробництва суспільних послуг визначаються залежно від конкретних історичних та економічних умов. На сьогодні основним ініціатором виробництва соціальних послуг виступає держава.

Можливість задовольняти потреби населення в соціальних послугах не можливе без формування відповідної соціальної інфраструктури – комплексу підприємств, закладів, організацій та установ які забезпечують надання соціальних послуг. Соціальна інфраструктура це сукупність галузей, підгалузей економіки та видів діяльності функціональне значення яких полягає в виробництві та реалізації послуг направлених на задоволення

суспільних потреб як кожного громадянина, так і суспільства в цілому.

Рівень задоволення соціальних потреб в освіті, медичному обслуговуванні, культурі, мистецтві, соціальному захисті та соціальному забезпеченні шляхом надання відповідних соціальних послуг через установи соціальної інфраструктури формують відповідні соціальні індикатори. Соціальні індикатори надають інформацію як про існуючі соціальні потреби, так і про ступінь їх задоволення.

Формуючи та реалізуючи державну бюджетну політику в соціальній сфері необхідно враховувати, що в соціальній сфері на відміну від економічної сфери відсутній чіткий механізм оцінки ефективності її функціонування. Складність якісного та кількісного оцінювання результатів її функціонування пов'язана з відсутністю чіткої критеріальної основи оцінки. Соціальна сфера направлена на задоволення потреб більшість з яких досить важко виміряти економічними показниками, оскільки ефект від вкладень в соціальну сферу кількісно слабо виражений та має довгостроковий характер.

Метою бюджетної політики як вагомого інструменту державного регулювання соціально-економічних процесів є покращення рівня та якості життя населення. Саме тому досліджуючи стан соціальної сфери в контексті управління соціальної сфери бюджетною політикою вважаємо за доцільне визначити систему статистичних показників її оцінки виходячи з оцінки соціальної складової рівня та якості життя населення.

Показники рівня та якості життя населення доцільно розглядати в якості показників кінцевого соціально-економічного ефекту, оскільки бюджетна політика в соціальній сфері направлена на виконання державою соціальної функції щодо реалізації прав на нормальні умови життя, освіти, охорону здоров'я, відпочинок, та визначають рівень та якість життя населення.

До основних соціальних індикаторів що використовуються в світовій практиці для оцінки рівня та якості життя та формують рейтинг конкурентоспроможності країни відносяться: доля соціальних видатків в ВВП, видатки на соціальні потреби, доступність початкової освіти, системи охорони здоров'я, рівні дитячої та материнської смертності, тривалість життя, соціальне

забезпечення. Вони визначаються в таких індексах як: індекс глобальної конкурентоспроможності країн, індекс щастя, індекс якості життя, індекс якості розвитку суспільства, індекс К-суспільства, індекс перспективності розвитку суспільства, індекс життєвої задоволеності, індекс людського розвитку, що визначають рейтинги країни на міжнародній арені.

Таким чином, соціальну сферу, в контексті управління бюджетною політикою, доцільно розглядати як своєрідну систему що спрямована на підвищення загального рівня і якості життя населення, шляхом покращення доходів населення через соціальне забезпечення, якості споживання, умов життя та відпочинку через надання медичних, освітніх, рекреаційних, культурних послуг тощо. Їй притаманні свої властивості, характеристики та закономірності розвитку, свої специфічні умови функціонування які повинні бути враховані при формуванні державної бюджетної політики.

Бюджетна політика здійснює вплив на соціальну сферу шляхом формування основних пріоритетів її розвитку та їх подальшої реалізації.

Визначаючи основні пріоритети розвитку бюджетної політики необхідно враховувати, що бюджетна політика, впливаючи на характер соціально-економічного розвитку, у значній мірі визначає його результати. Визначення загальних цілей економічного та соціального розвитку, здійснюється на підставі відповідних нормативно-правових актів, які носять довго-, середньо- та короткостроковий характер.

До основних нормативних документів на підставі яких визначаються пріоритети економічного та соціального розвитку є: Бюджетна стратегія на 2008–2012 рр., Національна Стратегія розвитку “Україна-2015”, Державна програма забезпечення конкурентоспроможності національної економіки в процесі європейської та євроатлантичної інтеграції на 2007–2015 рр., Декларації тисячоліття ООН (ПРООН) підписана Україною у 2000р.

Пропозиції до основних напрямів бюджетної політики розробляє Верховна Рада України при підготовці проекту Закону України про Державний бюджет України з метою забезпечення виконання діючого законодавства і послідовності бюджетного

процесу. Остаточні основні напрями бюджетної політики визначаються при прийнятті державного бюджету на поточний рік шляхом затвердження його доходної та витратної частин.

Проведені дослідження основних нормативно-правових актів, що визначають цілі бюджетної політики, вказують на відносну сталість основної мети бюджетної політики: забезпечення макроекономічної стабільності, збалансованості та стійкості бюджетної системи.

Разом з тим, аналіз бюджетних декларацій за 2006-20011 рр. дозволив відокремити такі недоліки при формування основних пріоритетів бюджетної політики:

- визначення пріоритетів здійснюється на рік, які визначаються без врахування послідовності та наступності;
- визначені пріоритети не узгоджуються з завданнями соціально-економічного розвитку;
- наявність великою кількості пріоритетів які не враховують економічний розвиток країни та можливість їх реалізації в умовах обмеженості бюджетних ресурсів.

Означені недоліки знижують ефективність бюджетної політики в соціальній сфері, оскільки більшість задач бюджетної політики мають стратегічну спрямованість і їх вирішення повинно передбачати проведення продуманої системної політики протягом тривалого періоду.

Відповідно до внутрішнього змісту соціальної сфери враховуючи основні стратегічні пріоритети соціально-економічного розвитку країни можна виділити такі основні стратегічні, тактичні та поточні цілі.

Стратегічних цілі, що направлені на забезпечення економічної, соціальної безпеки і стабільності, включають: підвищення життєвого рівня та якості життя населення, підвищення результативності, ефективності та прозорості використання бюджетних коштів, створення ефективної системи фінансового контролю.

До тактичних відносяться: забезпечення достатнього рівня добробуту, встановлення і забезпечення соціальних стандартів, підвищення якості освітніх послуг, покращення умов проживання населення, забезпечення умов для демографічного відтворення населення, покращення рівня охорони здоров'я, розвиток ринку

праці, формування громадянського суспільства та налагодження ефективного механізму взаємодії держави, бізнесу та громадськістю у соціальній сфері, оптимізація використання бюджетних ресурсів на соціальні потреби, створення ефективної системи міжбюджетних відносин, подальше запровадження програмно-цільового методу, забезпечення, забезпечення контролю за використанням бюджетних коштів та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів.

До поточних цілей, реалізація яких передбачається на короткострокову перспективу, відносяться: зростання добробуту громадян, рівня та структури споживання, житлових умов та забезпечення належних умов життя та праці: розвиток соціальної інфраструктури, реформування системи медичного обслуговування та створення умов для всебічної якісної освіти й духовного розвитку, зниження рівня старіння та депопуляції населення, підвищення очікуваної тривалості життя, зниження рівня захворюваності, в тому числі за соціальними хворобами, зниження соціальної напруги, підвищення зайнятості населення.

Здійснення означених цілей можливий за умови проведення заходів направлених на перегляд та упорядкування передбачених законами зобов'язань держави з урахуванням можливості їх фінансового забезпечення; проведення інвентаризації та визначення головними розпорядниками бюджетних коштів пріоритетних державних (цільових) програм у відповідних галузях з метою концентрації ресурсів бюджету на здійснення першочергових заходів; упорядкування структури головних розпорядників бюджетних коштів та оптимізація кількості бюджетних програм, поступовий перехід до розподілу коштів за принципом оплати наданих послуг, а не за принципом утримання бюджетної установи; посилення державного контролю за пріоритетним спрямуванням державних інвестиційних ресурсів на реалізацію соціальних проєктів у регіонах тощо.

Сформовані пріоритети бюджетної політики реалізуються шляхом формування видаткової частини державного бюджету на поточний рік. 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 ринок суспільних послуг є неефективним і діяльність на правлена на їх виробництво потребує певної стабільності фінансового забезпечення з огляду на її довгостроковий характер.

На сьогодні видатки на соціальну сферу займають пріоритетні позиції в видатковій бюджетній політиці. Проте, не зважаючи на значну частку соціальних видатків в структурі видатків державного бюджету України, реалізація державних соціальних пріоритетів здійснюється неналежним чином.

Серед основних причин можна виділити: нестабільність пріоритетної спрямованості бюджетної політики в соціальній сфері, визначення пріоритетів здійснюється на рік, які визначаються без врахування послідовності та наступності; відсутність стратегічного бачення розвитку соціальної сфери; відсутність збалансованості між економічними зростанням та соціальними видатками, визначені пріоритети не узгоджуються з завданнями соціально-економічного розвитку; недосконалість трансфертної бюджетної політики.

Бюджетна політика в соціальній сфері повинна бути орієнтована на соціально значущий результат та мати за мету досягнення конкретного і довгострокового результату, що максимально відповідає потребам суспільства. Отримання довгострокового результату повинно сприяти відповідність стратегічних тактичних та поточних цілей. Це потребує впровадження системи управління за результатами через використання показників виконання для покращення якості державних соціальних послуг, що дасть змогу встановити чіткий зв'язок між бюджетними ресурсами, що були витрачені на соціальні потреби та результатами, які отримало суспільство.

Головною умовою управління повинно бути його циклічність, яка передбачає як визначення переліку соціальних та економічних проблем так і поетапне впровадження заходів направлених на їх подолання. Інтегральні показники якості та рівня життя визначають стратегічні пріоритети бюджетної політики в соціальній сфері які повинні бути пов'язані з конкретними

результатами розпорядників бюджетних коштів спрямованих на їх досягнення відповідно до покладених на нього функцій.

Формування, реалізація і відповідно оцінка бюджетної політики в соціальній сфері повинно передбачати цикли кожен із яких починається з оцінки ефективності бюджетної політики в соціальній сфері в розрізі основних стратегічних пріоритетів та поточних заходів. Завдання визначені в стратегічних документах повинні відповідати тактичним та поточним цілям визначеним у державних поточних програмах.

Методика підготовки і виконання бюджету в соціальній сфері повинна базуватися на реалізації та взаємозв'язку кінцевих результатах, що характеризують соціально-економічний ефект та безпосередніх показниках, які характеризують конкретні результати отримані від реалізації відповідних бюджетних програм. При цьому повинно бути здійснено приведення видатків за бюджетною програмою у відповідність з прогнозами економічного і соціального розвитку України на середньострокову перспективу, показниками розвитку окремих галузей економіки, соціальної сфери та органів державної влади на коротко- і середньостроковий період.

Висновки. Бюджетна політика є вагомим інструментом реалізації державою своїх основних функцій, який шляхом формування та подальшої реалізації основних соціальних пріоритетів значно впливає на стан та розвиток соціальної сфери. Вона повинна сприяти реалізації завдань направлених на покращення матеріального становища та добробуту громадян, покращення якості надання освітніх послуг, розвиток науки, фізичної культури та спорту, відродження культури та духовності; забезпечення високоякісної та доступної медичної допомоги населенню та забезпечує загальний рівень і якість життя 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.

Література.

1. Антошкіна Л. І. Формування політики соціального розвитку в умовах становлення ринкових відносин / Л. І. Антошкіна // Формування ринкових відносин в Україні. – 2005. – № 12. – С. 22–26.

2. 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

3. Ефимова С. Б. Оптимизация расходной бюджетной политики государства в социальной сфере / С. Б. Ефимова // Финансы и кредит. – 2007. – № 1. – С. 49–57.

4. Куценко В. І. Соціальна сфера регіону (стан та перспективи розвитку) [Текст] / В. І. Куценко, Л. Г. Богуш., І. В. Опалєва – К., 1997. – 165 с. – ISBN: 7043-05-3

5. Мартинова Т. О. Удосконалення діючих механізмів фінансового забезпечення соціально-культурної сфери [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npknntu_e/2010_17/stat_17/37.pdf

6. Плечко С. П. Соціальна сфера в процесі становлення демократичного суспільств [Електронний ресурс] / С. П. Плечко / Центр перспективних соціальних досліджень. – Режим доступу : <http://www.cpsr.org.ua/?pr=9&id=156>

7. Полозенко Д. В. Фінансова система України і бюджетний процес: сутність та шляхи їх удосконалення / Полозенко Д. В. // Фінанси України – 2006 – № 11 – С. 18–25.

8. Царук І. М. Теоретичні підходи щодо визначення соціальної сфери як складової економіки та її функцій [Електронний ресурс] / І. М. Царук. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/eui/2009_1/09cimtyf.pdf

Овчарова, Н. В. Роль бюджетної політики в розвитку соціальної сфери [Текст] / Н. В. Овчарова // Економічні науки. Серія Облік і фінанси : зб. наук. праць; ред. д. е. н., проф. Герасимчук З. В. – Луцьк: Луцький національний технічний університет, 2011. - Вип. 8 (29). – Ч. 3. – С. 403-413.