

**Ринок фінансово-банківських послуг**

Ольга КИРИЛЕНКО,
Ірина БІЛОУС

**УНІКАЛЬНА РОЛЬ БЮДЖЕТУ
У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМИ БІДНОСТІ
В УКРАЇНІ****Резюме**

Досліджено бюджетні видатки, спрямовані на подолання бідності населення України. З'ясовано роль бюджету у вирішенні проблеми бідності, обґрунтовано напрямки підвищення ефективності бюджетних видатків, пов'язаних з підтримкою соціально вразливих і бідних категорій громадян.

Ключові слова

Бідність, бюджетні видатки, соціальний захист, суспільні послуги, трансферти населенню.

Класифікація за JEL: H60, I18.

© Ольга Кириленко, Ірина Білоус, 2009.

Кириленко Ольга, докт. екон. наук, професор, завідувач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, Україна.

Білоус Ірина, здобувач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, Україна.

У сучасних умовах домінування ринкових методів регулювання соціально-економічних процесів у державі, бюджету належить винятково важлива роль у коригуванні процесу створення і розподілу вартості. Явище бідності, будучи однією з найгостріших гуманітарних проблем, формує значні соціальні очікування щодо її вирішення. Посилення процесів демократизації в Україні є об'єктивною передумовою для того, щоб проблема бідності стала пріоритетом бюджетної політики.

Зважаючи на важливість подолання проблеми бідності для забезпечення гармонійного розвитку суспільства та нормального функціонування економіки, проблемі фінансового забезпечення зменшення гостроти цього явища приділяється значна увага в наукових публікаціях. Серед українських вчених, які досліджували питання бідності та застосування фінансового інструментарію для її мінімізації, варто відзначити Г. Волинського, В. Геєця, М. Карліна, В. Кравченка, Е. Лібанову, І. Луніну, О. Савенко, В. Симоненка, М. Скрипниченко, Л. Черенко, М. Шаварину, Н. Шаманську, С. Юрія, О. Яременка. Фінансову складову подолання бідності вивчають російські вчені, серед яких В. Бобков, І. Буздалов, М. Горшков, Б. Жихаревич, Ю. Красін, К. Кузяев, М. Ліборакіна, В. Медведєв, Д. Москвін, Д. Петросян, А. Разумов, І. Сініцина, Э. Хижний, А. Шевяков, М. Ягодкіна. Серед західних науковців варто відзначити Т. Беслі, Ш. Бланкарта, Дж. Б'юкенена, О. Гаврилишина, Р. Масгрейва, Дж. Мордуха, К. Нойбурга, М. Равайона, І. Расула, Дж. Роулза, Дж. Стігліца.

Важливим аргументом на користь необхідності першочергового розв'язання гострої проблеми бідності є переважання європейських устремлень в українському суспільстві. Зобов'язання щодо подолання бідності чітко визначені в низці міжнародних угод, підписаних Україною. Необхідність їх досягнення потребує, зокрема, реалізації низки заходів щодо підвищення рівня життя населення, джерелом фінансування яких визначено ресурси бюджету. Крім цього, взяті зобов'язання передбачають необхідність реформування бюджетного процесу, що може дати значний соціальний ефект.

Результативність побудови механізму соціального захисту суттєво залежить від повноти врахування особливостей функціонування фінансової системи в теперішніх умовах та сучасних тенденцій формування фінансових і матеріальних ресурсів домогосподарств. Насамперед, потрібно брати до уваги те, що значна частка економіки представлена її неформальним сектором, внаслідок чого дуже складно, а подекуди неможливо достовірно визначити обсяги доходів домогосподарств, а також точно встановлювати рівень і глибину бідності в країні. Значний вплив на особливості формування доходів домогосподарств спричиняє активізація самозайнятості та самостійної підприємницької діяльності. При цьому потрібно враховувати загальом низький рівень обізнаності людей про свої права щодо соціального захисту й обмежені можливості відстоювати їх в Україні.

Перспективи вирішення великого обсягу накопичених проблем у бюджетній сфері утворює суттєвий потенціал зменшення бідності в Україні.

Сьогодні потребує вдосконалення механізм реалізації кожної з обґрунтованих функцій бюджету щодо подолання бідності. Підвищення дієвості бюджетних важелів реалізації стратегії подолання бідності матиме також позитивні наслідки для економіки країни. Таким чином, сьогодні наявні достатні передумови для вдосконалення бюджетної політики щодо поліпшення умов життя незаможних прошарків суспільства.

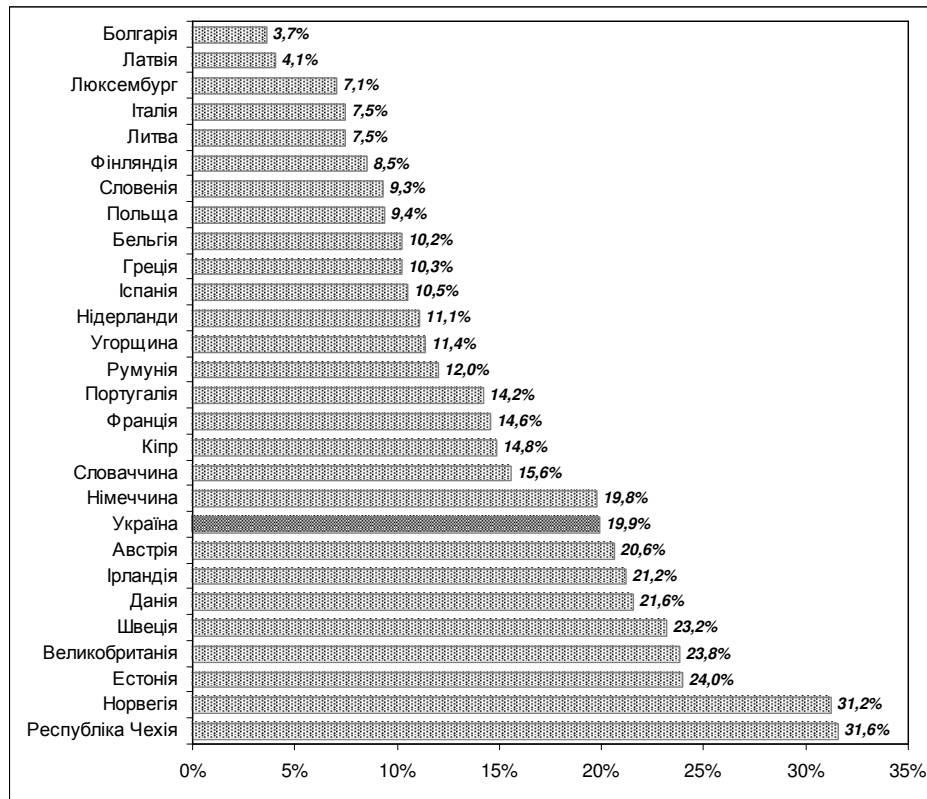
Зважаючи на складність та багатогранність явища бідності, заходи щодо активізації бюджетних важелів з метою його подолання неодмінно мають носити комплексний характер. Цьому сприятиме внесення змін до чинних програмних документів, ухвалених владними інститутами для поліпшення життя незаможних прошарків населення. Передусім, доцільно замість звуженого трактування бідності винятково як нестачі коштів запровадити науково обґрунтоване тлумачення цього суспільно важливого явища, відповідно до якого бідність – це недосягнення людиною економічного благополуччя, внаслідок чого неможливо підтримувати спосіб життя, притаманний конкретному суспільству в конкретний період часу. Розширене тлумачення поняття бідності в офіційних документах дасть змогу доповнити передбачені в них заходи такими важливими напрямками діяльності, як підвищення доступності до важливих суспільних послуг і найнеобхіднішої соціальної інфраструктури. Це дасть змогу змістити акценти у фінансовому забезпеченні подолання бідності з короткострокової політики грошової підтримки малозабезпечених осіб до створення рівних можливостей усім громадянам для самореалізації, що матиме позитивні наслідки для поліпшення соціальних індикаторів розвитку в майбутньому.

Унікальність ролі бюджету у вирішенні проблеми економічної нерівності у суспільстві висуває на передній план заходи щодо усунення надмірних диспропорцій матеріального становища домашніх господарств та одночасне забезпечення життєво необхідними ресурсами всіх людей, які з об'єктивних причин не можуть зробити цього самостійно. Необхідною умовою зменшення гостроти проблеми бідності є глибоке реформування системи надання бюджетних трансфертів населенню.

Потенціал вирішення проблеми бідності за рахунок збільшення трансфертів населенню доволі обмежений. Частка видатків державного та місцевих бюджетів на виплату допомог населенню в Україні є однією з найбільших у Європі. У 2007 р. співвідношення бюджетних трансфертів населенню з сукупними видатками бюджетів в Україні становило 19,9%, тоді як більший показник був лише у восьми високорозвинутих країнах Європейського Союзу, що досліджуються. Майже в усіх країнах – нових членах ЄС (за винятком Чехії), – частка трансфертів населенню у видатках бюджету значно менша, ніж в Україні: у Болгарії – 3,7%, Латвії – 4,1%, Литві – 7,5%, Словенії – 9,3%, Польщі – 9,4%, Угорщині – 11,4%, Румунії – 12,0%, Словаччині – 15,6% (рис. 1). Враховуючи те, що частка видатків державного та місцевих бюджетів на виплату допомог населенню в Україні є однією з найбільших у Європі, резерви посилення впливу трансфертів на зменшення бідності доцільно відшукувати насамперед у вдосконаленні механізму їх надання.

Рисунок 1.

Частка трансфертів населенню у видатках зведеного бюджету країн Європейського Союзу та України в 2007 р.¹



Як засвідчують результати проведеного дослідження, в Україні значно відрізняється вплив на бідність грошових і натуральних трансфертів. У процесі аналізу встановлено, що більша частка допомог у грошовій формі припадає на бідних, а переважна частина негрошових трансфертів – на небідних осіб. Зважаючи також на те, що спрямування трансфертів населенню в натуральній формі негативно позначається також на економічній ефективності, доцільно оптимізувати структуру бюджетних трансфертів населенню. Загалом розширення частки грошових трансфертів та одночасне скорочення частки натуральних трансфертів матиме позитивний вплив на зменшення рівня і глибини бідності в Україні.

¹ Складено за даними Державного казначейства України та [1].

Потребує вдосконалення порядок виплати основних грошових трансфертів населенню – допомог сім'ям з дітьми і малозабезпеченим сім'ям. Оскільки найбільший ризик бідності зберігається в домогосподарствах з дітьми, вирішити проблему бідності неможливо без посилення захисту саме таких сімей.

Насамперед потребує вирішення проблема незабезпеченості мінімально необхідними ресурсами жінок, які з об'єктивних обставин не можуть працювати у період перед пологами і після них. В умовах наявності значних проблем у сфері забезпечення доступності медичних послуг, у тому числі для вагітних жінок, рівень матеріального забезпечення має надзвичайно важливе значення. З огляду на це, існують усі передумови для того, щоб для не застрахованих у системі соціального страхування осіб підвищити розмір допомоги у зв'язку з вагітністю і пологами. На нашу думку, її обсяг доцільно збільшити для непрацюючих осіб з теперішнього рівня 25% величини прожиткового мінімуму до розміру прожиткового мінімуму. Окрім позитивних наслідків, для рівня бідності домогосподарств, у яких народжуються діти, такий захід сприятиме поліпшенню стану здоров'я новонароджених і матерів.

Як засвідчує вітчизняна практика, попри те, що радикальне підвищення допомоги при народженні дитини позитивно позначилось на динаміці народження, воно не в змозі було суттєво вплинути на зменшення бідності в сім'ях з дітьми. Незважаючи на це, механізм виплати цієї соціальної допомоги передбачає розподіл сум протягом одного-трьох років, залежно від черговості народженої дитини, після закінчення цього періоду домогосподарства залишаються без державної підтримки.

Досвід розвинених європейських країн підтверджує, що більшого ефекту у подоланні бідності можна досягти не в умовах призначення порівняно невеликих одноразових виплат при народженні дитини, а призначенню допомог на дітей на значно триваліший період, ніж передбачений в Україні. Так, у Великобританії, Ірландії, Португалії допомоги на дітей виплачуються до досягнення ними 16 років, у Нідерландах і Франції – до 17 років, а в інших країнах Західної Європи – до 18 років. Окрім цього, для дітей, які навчаються, допомоги можуть надаватися до досягнення ними 21–27 річного віку [2, с. 204]. У частині європейських країн такі допомоги виплачують незалежно від розміру доходів сімей, а в певних країнах при цьому враховують рівень матеріального забезпечення сім'ї з дітьми. Однак слід зазначити, що розмір доходів, який не дає права на допомогу на дітей, зазвичай перебуває на доволі високому рівні, значно вищому, ніж межа бідності.

Враховуючи зарубіжний досвід, а також певні негативні наслідки виплати значних обсягів допомоги по народженню дитини протягом короткого періоду часу, можна зробити висновок, що позитивні наслідки для зменшення абсолютної та відносної бідності матиме запровадження допомоги на дітей протягом тривалого періоду з одночасним скороченням обсягів одноразових виплат. Сьогодні існують передумови для того, щоб період ви-

плати допомоги збільшити вдвічі з одночасним коригуванням розмірів одноразових виплат. На нашу думку, запропоновані заходи дадуть змогу значно зменшити ризики нераціонального використання великих обсягів одержаної допомоги та зменшать потребу в суцільному моніторингу таких бюджетних видатків. Більш тривалі виплати на дітей дадуть змогу зменшити помилку виключення при призначенні державних соціальних допомог, що позитивно позначиться на зменшенні рівня і глибини офіційної бідності домогосподарств з дітьми. Проте для того, щоб запропоновані заходи позитивно вплинули на зменшення проблеми бідності в сучасному розумінні цього явища, необхідно забезпечити домогосподарства з дітьми важливими суспільними послугами, насамперед, медичними та освітніми. Лише за цієї умови можливе реальне поліпшення рівня життя сімей з дітьми.

У контексті подолання бідності в Україні важливим напрямком удосконалення державних соціальних допомог сім'ям з дітьми є ширше врахування матеріального становища одержувачів трансфертів при визначенні їхнього розміру. Для цього варто розвивати заходи щодо розмежування допомог на дві частини – фіксовану і змінну, розмір якої залежить від доходів домогосподарства. З метою підвищення інтенсивності впливу цих допомог на зменшення рівня і глибини бідності, варто і надалі розвивати динаміку підвищення частки прожиткового мінімуму, яка використовується у процесі розрахунку допомоги. Зважаючи на те, що сім'ї з дітьми є найвразливішою перед бідністю категорією домогосподарств, у найближчій перспективі, замість використання певного рівня прожиткового мінімуму для визначення допомоги по догляду за дитиною до трьохрічного віку, потрібно враховувати його повністю. Враховуючи те, що від бідності потерпають домогосподарства не лише з дітьми віком до 3 років, а й з дітьми старшого віку, описаний механізм призначення допомоги варто поступово поширювати на старші вікові групи дітей.

Попри те, що системи соціального захисту, які функціонують у розвинутих країнах, дуже відрізняються, підходи щодо надання бюджетної підтримки бідним прошаркам суспільства мають низку спільних рис. Загальною властивістю механізму надання соціальних допомог з бюджету малозабезпеченим домогосподарствам є те, що його метою є матеріальна підтримка осіб, неохоплених функціонуючими системами соціального страхування. Крім того, першочергове завдання систем надання соціальної допомоги полягає в тому, щоб створити необхідні передумови для активізації власних зусиль одержувачів коштів у виході зі скрутного фінансового становища [3, с. 34–35]. Урахування цих особливостей сприятиме підвищенню раціональності системи соціального захисту населення в Україні.

Важливе значення для подолання бідності в Україні має поліпшення поінформованості громадськості про її права на соціальний захист. Поліпшення фінансового становища незаможних прошарків суспільства при цьому відбуватиметься, зважаючи на зростання кількості заявників на одержання допомог малозабезпеченим сім'ям і, як наслідок, рівень охоплення соціальною допомогою, а також зростання правової свідомості населення.

Зважаючи на це, до пріоритетів інформаційної політики держави й органів місцевого самоврядування варто віднести роз'яснення населенню умов одержання бюджетних трансфертів. Ефективними засобами реалізації зазначеного завдання в сучасних умовах є соціальна реклама, інтернет-технології, використання можливостей державних і комунальних засобів мас-медіа, розповсюдження брошур і буклетів. При цьому недостатньо оприлюднювати лише чинні нормативно-правові акти, що регламентують права людей на соціальний захист, потрібно доводити до громадськості необхідну інформацію в доступній і зрозумілій формі.

Збільшення розмірів допомог та підвищення їх доступності малозабезпеченим сім'ям неодмінно має супроводжуватись посиленням контролю за наданням соціальних допомог. Реалізувати це завдання дуже складно в теперішніх умовах значної ролі неформального сектору економіки та, відповідно, великого обсягу «тіньових» доходів, а також високої схильності державного апарату до корупції. Врахування зазначених особливостей потрібне при формулюванні напрямків оптимізації контролю у сфері формування і розподілу бюджетних трансфертів населенню. Значну користь при цьому принесе застосування зарубіжного досвіду надання бюджетних трансфертів населенню, який виробився протягом тривалого періоду функціонування державних фінансів в умовах ринкової економіки та демократичних відносин у суспільстві.

Наданням соціальної допомоги в розвинених країнах передус ретельне обстеження майнового становища потенційних реципієнтів. Причому в Німеччині враховують не лише наявні обсяги доходів домогосподарств, а й наявність заощаджень і нефінансових активів. Якщо обсяг останніх перевищує встановлений мінімальний рівень, то осіб позбавляють права на одержання бюджетних трансфертів. У Швеції законодавством передбачено вимоги до заявників щодо достовірного інформування органів державної влади і місцевого самоврядування про доходи, майно, видатки, пов'язані з утриманням житла, а в окремих випадках – відомості про інші видатки. Одні з найжорсткіших умов для одержання соціальної допомоги застосовують у Японії. Окрім регламентування мінімальних розмірів доходів, що дають право на допомогу, для одержання бюджетних трансфертів, особа повинна відмовитись або продати особисте майно за винятком визначеної власності. Однак у жодному разі одержувачі соціальних допомог не можуть володіти дорожцінностями і фінансовими активами [4, с. 14–15; 39, 70].

Зазначене вище дає змогу обґрунтувати рекомендацію щодо встановлення більш жорсткого обмеження на одержання допомоги малозабезпеченим сім'ям у разі володіння чи користування домогосподарством певною власністю. Заборону на виділення допомоги варто встановити не лише в разі володіння більш ніж одним автомобілем [5], а й у тому випадку, коли у власності чи володінні сім'ї перебуває високовартісний автомобіль або інший транспортний засіб. Адже це дає можливість його власнику самостійно одержати кошти за рахунок продажу цього транспортного засобу і купівлі дешевшого. На нашу думку, не повинні також мати права на одержання со-

ціальних допомог ті домогосподарства, у власності яких перебувають об'єкти комерційної нерухомості.

Потребує суттєвого вдосконалення механізм проведення обстеження житлових умов соціальним інспектором. Загальну інформацію про матеріально-побутові умови сім'ї, яка подається в актах, доцільно доповнити більшою конкретною інформацією про склад і структуру вартісних об'єктів. З метою зменшення суб'єктивного чинника, типова додаткова форма акту має містити вичерпний перелік як найважливіших засобів для додаткового одержання доходу, так і цінних об'єктів. При цьому доцільно передбачити окремі поля, у яких потрібно було б зазначити бальну оцінку стану наявних вартісних предметів. Застосування одержаних результатів обстеження у процесі моніторингу майнового становища домогосподарства дасть змогу також досліджувати реальні фінансові ресурси, які перебували у розпорядженні одержувачів соціальної допомоги. З метою зменшення помилок при наданні допомог малозабезпеченим сім'ям необхідно запровадити механізм відповідальності соціального інспектора за викривлення об'єктивних відомостей у актах обстеження. Для цього неодмінно повинні проводитись вибіркові перевірки достовірності поданої в актах інформації про майнове становище сімей, котрі одержали статус малозабезпеченості. Вжиті заходи дадуть змогу суттєво підвищити адресність соціальних трансфертів і, таким чином, підвищити результативність впливу бюджету на подолання бідності в Україні.

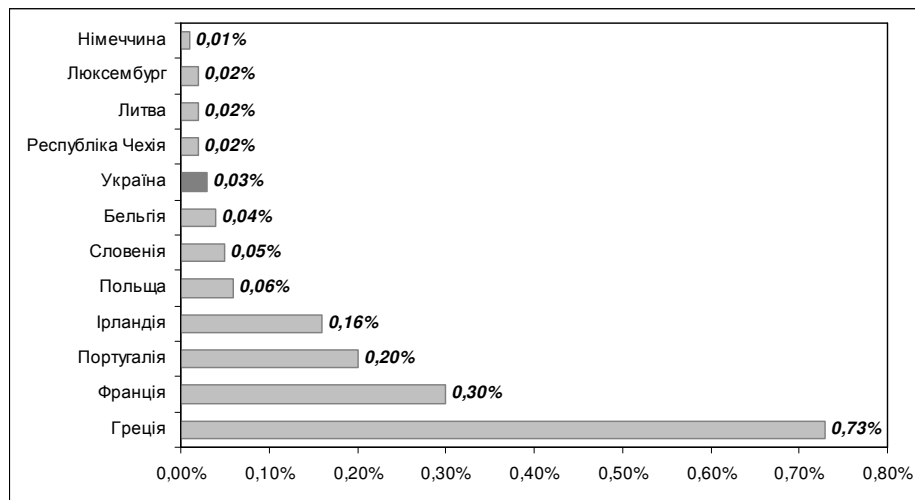
Посилення контролю за наданням бюджетних трансфертів бідним домогосподарствам створить сприятливі умови для урізноманітнення видів соціальних допомог. Це дасть змогу забезпечувати ширшою бюджетною підтримкою тих осіб, які перебувають у більш скрутному матеріальному становищі. Так, позитивний соціальний ефект спричинить запровадження надбавок до встановлених допомог малозабезпеченим сім'ям на період лікування у стаціонарі, навчання дитини з малозабезпеченої сім'ї у спеціалізованій школі або у вищому навчальному закладі, що розташований в іншому населеному пункті. Крім цього, корисним доповненням допомоги малозабезпеченим сім'ям будуть одноразові виплати (наприклад, у разі важкої хвороби чи травми, закінчення або вступу до навчального закладу тощо). З метою напрацювання досконалого механізму розширеної фінансової підтримки малозабезпечених, на першому етапі доцільно його апробувати на місцевому рівні. При цьому корисною буде розробка на загальнодержавному рівні чітких рекомендацій щодо встановлення надбавок до допомог малозабезпеченим сім'ям і здійснення додаткових одноразових виплат. Важливо також заохочувати органи місцевого самоврядування до такої діяльності шляхом часткового фінансування необхідних видатків за рахунок коштів державного бюджету.

Ще одним пріоритетним напрямком активізації бюджетних трансфертів у концепції подолання бідності в Україні є радикальне підвищення ролі бюджету у вирішенні житлових проблем людей. Насамперед, необхідно вести мову про потребу різкого збільшення витрат бюджету на фінансування житлових програм. Враховуючи великі складнощі забезпечення справедливості

вого перерозподілу фінансових ресурсів індивідів через бюджет, особливо в країнах з високим рівнем корупції та слабкими громадськими інституціями, перевагу доцільно віддавати спрямуванню бюджетних ресурсів у формі іпотечних кредитів. Співвідношення видатків бюджету на надання житлових кредитів в Україні є мізерною, тоді як у великій кількості європейських країн з набагато меншим рівнем житлових проблем зазначене співвідношення є набагато більшим (рис. 2).

Рисунок 2.

Співвідношення бюджетних витрат на житлові кредити до ВВП в європейських країнах і в Україні на початку XXI ст., %²



Необхідність першочергового вирішення житлових проблем підтверджується тим фактом, що за результатами соціологічного опитування, проведеного російськими вченими, найважливішою з нереалізованих потреб як малозабезпечених громадян, так і тих, хто перебуває на межі бідності, є потреба у житлі [6, с. 46]. У цьому дослідженні констатується, що третина малозабезпечених осіб за наявності достатнього обсягу коштів, придбали б насамперед саме квартиру. За відсутності схожих соціологічних опитувань в Україні, враховуючи багато спільних соціально-економічних характеристик російського та українського населення, можна припустити, що подібні пріо-

² Складено за даними Державного казначейства України та [7, с. 100].

ритети стосуються також українських бідних. В умовах дуже обмеженого комерційного іпотечного кредитування бюджетні ресурси є чи не єдиним можливим джерелом придбання житла для тих, хто його гостро потребує. Крім різкого збільшення обсягу бюджетних ресурсів, які спрямовуються на житлові кредити, потребує вдосконалення механізм їхнього надання. Враховуючи величину ризиків бідності різних типів домогосподарств, пріоритет в одержанні бюджетних житлових кредитів доцільно віддати сім'ям з дітьми, особливо багатодітним.

Значним резервом пошуку ресурсів для збільшення соціальних допомог бідним особам є вивільнення коштів від скасування численних пільг, насамперед тих, користь від яких одержують небідні верстви суспільства. Такі заходи повинні стати одним з елементів посилення впливу бюджету на подолання бідності в Україні. Першим кроком у забезпеченні більшої адресності натуральних бюджетних трансфертів могла б стати їхня монетизація. Це дало б змогу зменшити економічну неефективність бюджетних видатків. Запровадження механізму надання грошових допомог, за якого встановлювалася би залежність розмірів таких допомог із матеріальним становищем одержувачів, сприяло б також підвищенню соціальної ефективності бюджетних витрат.

Вирішити проблему гострої соціальної нерівності в країні, одним з наслідків якої є бідність, неможливо без реформування діючого порядку оподаткування доходів населення. Потреба зміщення податкового тягаря від бідних до багатих в Україні назріла вже давно. Підтвердженням цього є результати досліджень громадської думки. Окремі органи державної влади та місцевого самоврядування самостійно намагаються вирішити цю проблему в межах наданих їм повноважень. Так, в Україні тарифи на спожитий природний газ встановлені таким чином, що той, хто споживає більші об'єми палива, платить за вищим тарифом і навпаки: за менші об'єми – нижчий тариф. Ще одним прикладом цього може бути встановлення диференційованих тарифів на житлово-комунальні послуги для мешканців елітних та інших будинків. Звичайно, такі дії не можуть бути ефективним способом вирішення проблеми суспільної нерівності, адже не завжди під ці критерії підпадають саме багаті члени суспільства.

Зважаючи на мету бюджетного перерозподілу, податкове навантаження має більше стосуватися багатих осіб і мінімізувати втрати бідних. Тому потрібно запровадити прогресивну шкалу оподаткування доходів фізичних осіб і, водночас, встановити неоподаткований мінімум на рівні прожиткового мінімуму. При цьому слід унеможливити застосування індивідами спрощених систем оподаткування з метою уникнення від встановлених розмірів фіскальних зобов'язань. Реалізація цих заходів сприятиме зниженню офіційної бідності в країні, формуванню суспільного консенсусу, зменшенню соціальної напруги. Крім цього, реформа створить ефективний захист життєво необхідних фінансових ресурсів домогосподарств від оподаткування.

Підвищення доступності якісних бюджетних послуг для подолання бідності має не менш важливе значення, ніж удосконалення трансфертної політики держави. Зважаючи на масштабність проблеми рівного доступу всіх людей до базових суспільних послуг, її вирішення має бути пріоритетом державної політики щодо подолання бідності в країні. Її вектори повинні бути спрямовані як на підвищення фізичної доступності бюджетних послуг, так і на радикальне поліпшення фінансової доступності важливих суспільних послуг для всього населення країни.

Необхідною передумовою вирішення цього складного завдання є забезпечення чіткого моніторингу депривацій населення, пов'язаних з відсутністю можливості одержувати бюджетні послуги. Вирішення зазначеного завдання потребує запровадження реєстрації кожного випадку недоступності суспільних послуг, насамперед, з освіти та охорони здоров'я. При цьому фізичну недоступність можна фіксувати, зокрема, завдяки обліку незадоволених заяв на зарахування дітей до навчальних закладів, реєстрації скарг про віддаленість або переповненість бюджетних закладів, результатів соціологічних опитувань. Достовірним джерелом інформації про фінансову доступність важливих соціальних послуг та їхню якість може бути анонімне анкетування споживачів. Воно має проводитися постійно або регулярно залежно від властивостей бюджетних послуг. Для цього потрібно налагодити роботу бюджетних закладів щодо видачі бланків анкет, опрацювання заповнених анкет і узагальнення одержаних результатів, а також забезпечення конфіденційності та цілісності заповнених анкет. З метою додержання єдиного підходу щодо моніторингу доступності важливих соціальних послуг для населення уся робота повинна координуватися одним державним органом, розпорядження якого мають бути обов'язковими до виконання всіма розпорядниками коштів на відповідній території. Таким чином, функції щодо координації моніторингу повинні виконувати місцеві державні адміністрації або виконавчі органи місцевих рад.

Одним з дієвих способів забезпечення доступності важливих суспільних послуг є розробка, запровадження і дотримання належним чином науково обґрунтованих соціальних нормативів. Соціальні нормативи забезпечення важливими соціальними послугами мають передбачати забезпечення мінімальних потреб людей у їхньому одержанні, незалежно від місця проживання та матеріального становища людей. При цьому неодмінно потрібно враховувати ареал доступності соціальних послуг, територіальне розташування споживачів послуг, динаміку розвитку демографічних процесів у країні, а також фінансову спроможність державних інституцій та необхідність стимулювання економічної результативності у виробництві послуг. За цих умов можливе не лише поліпшення життя незаможних верств населення, а й також підвищення прозорості бюджетного процесу, досягнення справедливого розподілу бюджетних ресурсів між індивідами та зростання результативності бюджетних видатків. Запровадження соціальних нормативів у бюджетну сферу сприятиме вдосконаленню міжбюджетних відносин і збільшенню соціальної ефективності перерозподілу коштів між різними ви-

дами місцевих бюджетів. Враховуючи значні складнощі запровадження соціальних нормативів у механізм розрахунку міжбюджетних трансфертів, процес цей буде доволі тривалий і поступовий. Пріоритет, на наш погляд, доцільно віддавати видаткам на забезпечення населення тими послугами, які мають найбільший вплив на подолання бідності.

Не менш важливим завданням сьогодні є підвищення фінансової доступності важливих суспільних послуг для споживачів. Беручи до уваги значні негативні соціальні наслідки від застосування благодійних внесків людей та порівняно невеликий позитивний фіскальний ефект від такої діяльності бюджетних установ, пропонуємо встановити заборону на одержання таких доходів закладами, що надають послуги освіти та охорони здоров'я. Крім цього, необхідно суттєво вдосконалити механізм встановлення цін на послуги, які мають право надавати бюджетні заклади населенню на платних засадах. При цьому потрібно передбачити умови для громадського контролю за ціноутворенням, виключення можливостей зловживання монопольним становищем, обмеження рентабельності таких послуг. Вжиті заходи дадуть змогу зменшити обсяги видатків людей, пов'язаних з одержанням важливих суспільних послуг, підвищити їхню доступність, насамперед, для малозабезпечених осіб, підняти рівень людського розвитку та зменшити рівень бідності в країні.

Заходи щодо покращення доступності суспільних послуг неможливо реалізувати без коригування обсягів бюджетних видатків. Як засвідчують дані табл. 1, значний резерв збільшення видатків спостерігається в медичній галузі, адже співвідношення бюджетних видатків на охорону здоров'я до ВВП в Україні найнижче серед європейських країн, а частка таких видатків у загальних видатках бюджету одна з найменших. Беручи до уваги загалом низький рівень життя населення України, нерозвиненість приватної медицини та відсутність медичного страхування, рівень бюджетних видатків на охорону здоров'я в Україні має бути не нижчим від середньоєвропейського показника. Збільшення видатків на охорону здоров'я доцільно супроводжувати встановленням чіткого переліку медичних послуг, право на безкоштовне отримання яких гарантується кожній людині незалежно від місця проживання. Без вжиття цих заходів неможливо вирішити проблему позбавлення великої кількості населення важливими соціальними послугами.

Значний потенціал посилення впливу соціальних видатків на подолання бідності в Україні полягає в можливості суттєвого підвищення результативності цих видатків. При цьому заходи доцільно спрямувати як на мінімізацію видатків, пов'язаних з виробництвом суспільних послуг, так і на поліпшення якісних характеристик самих послуг. Позитивний вплив на бідність у результаті застосування заходів першої групи полягає в тому, що вивільнені кошти можна спрямувати на розширення мережі бюджетних закладів, наслідком чого буде підвищення фізичної доступності послуг. Необхідність покращення якості послуг зумовлена тим, що при цьому відбувається повніше врахування потреб індивідів і зростання показників якості життя в країні.

Таблиця 1

**Частка видатків на охорону здоров'я та освіту
в загальних бюджетних видатках та їхнє співвідношення до ВВП
у країнах Європейського Союзу та в Україні у 2005 р.³**

| Назва країни | Охорона здоров'я | | Освіта | |
|------------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| | Частка у бюджетних видатках, % | Співвідношення до ВВП, % | Частка у бюджетних видатках, % | Співвідношення до ВВП, % |
| Бельгія | 14,3 | 7,1 | 12,3 | 6,1 |
| Республіка Чехія | 13,9 | 6,1 | 11,0 | 4,8 |
| Данія | 10,5 | 6,9 | 12,1 | 7,9 |
| Німеччина | 18,0 | 6,2 | 12,0 | 4,1 |
| Естонія | 12,0 | 4,0 | 17,3 | 5,8 |
| Греція | 12,5 | 4,6 | 7,3 | 2,7 |
| Іспанія | 16,3 | 5,7 | 12,6 | 4,4 |
| Франція | 21,2 | 7,3 | 17,8 | 6,1 |
| Італія | 16,3 | 6,9 | 11,2 | 4,7 |
| Латвія | 12,5 | 3,8 | 19,9 | 6,1 |
| Литва | 15,1 | 4,3 | 19,2 | 5,5 |
| Люксембург | 15,3 | 5,5 | 14,2 | 5,1 |
| Мальта | 14,5 | 6,8 | 12,5 | 5,8 |
| Нідерланди | 10,2 | 4,4 | 12,0 | 5,1 |
| Австрія | 14,7 | 6,9 | 12,7 | 6,0 |
| Польща | 11,9 | 4,5 | 16,4 | 6,2 |
| Португалія | 19,0 | 7,2 | 19,7 | 7,4 |
| Румунія | 20,4 | 5,8 | 14,4 | 4,1 |
| Словенія | 16,4 | 6,5 | 16,5 | 6,6 |
| Словаччина | 18,0 | 5,1 | 14,2 | 4,0 |
| Фінляндія | 15,0 | 6,8 | 13,2 | 6,1 |
| Швеція | 12,2 | 7,0 | 12,7 | 7,3 |
| Великобританія | 13,2 | 7,1 | 10,8 | 5,8 |
| Норвегія | 15,5 | 7,2 | 12,5 | 5,8 |
| Україна | 11,8 | 3,7 | 19,6 | 6,2 |

* Примітка: дані по Україні 2007 р.

Практика формування та використання бюджету в розвинутих країнах свідчить про те, що дієвим інструментом підвищення результативності бюджетних витрат є програмно-цільовий метод. Повноцінне запровадження

³ Складено за даними Державного казначейства України та [1].

цього методу планування і виконання бюджету у вітчизняну практику сприятиме орієнтації ресурсів бюджету на вирішення найбільших суспільних проблем, значному зростанню бюджетної прозорості, налаштуванню діяльності бюджетних закладів на задоволення всебічних потреб людини, оптимізації видатків на виробництво суспільних послуг. У межах застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі України створюються сприятливі можливості для запровадження оцінювання впливу бюджетних видатків на подолання бідності.

Чимало проблем низького рівня життя населення в Україні можна подолати завдяки розвитку соціальної інфраструктури. Вирішення цього важливого завдання потребує значного нарощування видатків сільських бюджетів на розвиток автомобільних доріг місцевого значення та житлово-комунального господарства. Беручи до уваги закономірності функціонування місцевих фінансів у ринкових країнах, а також сучасний стан формування і використання коштів сільських бюджетів, вирішити проблему низького стану соціальної інфраструктури неможливо без залучення цільових трансфертів з державного бюджету. З цією метою доцільно запровадити практику надання сільським бюджетам субвенцій на розвиток соціальної інфраструктури. З метою забезпечення високої результативності таких видатків на подолання бідності розподіл субвенцій слід здійснювати на основі формалізованих методик, якими передбачено врахування найважливіших депривацій сільських мешканців, а також динаміку розвитку демографічної ситуації та економічної активності.

Рівень добробуту населення країни визначається розвиненістю її національної економіки. У сучасному світі індивіди, підприємства, міста і країни стають маргіналізованими, якщо вони неконкурентоспроможні [8, с. 163]. Застосування бюджетних важелів стимулювання економічного розвитку покликане сформувати сприятливе середовище для самореалізації людини, відповідно до рівня цивілізованих держав. Враховуючи сучасний стан проблем у національному господарстві, пріоритетами бюджетного регулювання економічних проблем з метою мінімізації бідності мають бути:

- розширення частки офіційної економіки та скорочення частки неформального сектору економіки;
- підвищення рівня зайнятості, насамперед легальної, економічно активного населення;
- зростання продуктивності праці;
- мінімізація зростання цін на суспільно важливі товари і послуги;
- розвиток малого підприємництва;
- територіальна і галузева збалансованість економічного розвитку;
- ліквідація депресивності територій завдяки заохоченню до підприємницької діяльності.

Таким чином, необхідність вирішення проблеми бідності в Україні потребує значної активізації бюджетної політики. Насамперед, потребують усунення наявних недоліків формування і використання коштів бюджету, що негативно позначаються на рівні життя незаможних прошарків суспільства. Заходи щодо подальшої оптимізації застосування бюджету у подоланні бідності необхідно розробляти з урахуванням кращого зарубіжного досвіду в цій сфері та ґрунтовних наукових розробок. Посилення ролі бюджету в регулюванні соціальних процесів у країні доцільно здійснювати з одночасним підвищенням економічної ефективності та результативності бюджетних видатків. Однак варто зазначити, що лише одними бюджетними інструментами бідність у країні не може бути суттєво зменшена. Для цього потрібно застосовувати також інші наявні фінансові інструменти, здатні суттєво впливати на соціальні процеси в країні.

Література

1. Офіційна вебсторінка Комітету статистика країн Європейського Союзу / <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>.
2. Хандріх Л., Бетлій О. Розвиток приватного медичного страхування в Україні. – К.: ІЕДПК, 2005. – 8 с.
3. Антропов В. В. Экономические модели социальной защиты населения в государствах ЕС. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук / В. В. Антропов. – М., 2007. – 48 с.
4. Международный опыт организации систем социальной помощи. На примере пяти стран. – М.: Международное бюро труда, 2004. – 124 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 250 «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям».
6. Горшков М. Малообеспеченные в социальной структуре российского общества // Общество и экономика. – 2008. – № 7. – С. 37–56.
7. Кравченко В. І., Паливода К. В. Фінансування будівництва житла: Новітні тенденції. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 131 с. (Вирішуємо житл. пробл.).
8. Разумов А. А., Ягодкина М. А. Бедность в современной России. – М.: Формула права, 2007. – 336 с.

Стаття надійшла до редакції 30 березня 2009 р.