

БЮДЖЕТУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Проаналізовано зарубіжний досвід впровадження програмно-цільових методів бюджетування. Досліджено проблеми функціонування соціальної сфери України. Визначено критерії системи соціального захисту. Запропоновано напрями вдосконалення фінансування соціальної сфери України на основі застосування методів бюджетування.

Ключові слова

Соціальна сфера, бюджетування, оцінка результативності, фінансування, соціальна допомога.

З метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів та оптимізації управління державними видатками урядом України у 2002 р. затверджена Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, відповідно до якої при плануванні та виконанні бюджету використовується альтернативний метод реалізації бюджетної політики – бюджетування, орієнтоване на результат. У межах бюджетування бюджетні асигнування повинні розподілятися з врахуванням і в залежності від досягнення певних соціальних цілей відповідно до пріоритетів державної політики.

В умовах становлення ринкових відносин в Україні актуальною є розробка методології вдосконалення управління державними фінансами в соціальній сфері на основі оцінки результативності бюджетних видатків, котру могли б використовувати органи влади всіх рівнів з метою забезпечення соціально-економічної стабільності та розвитку територій.

Сьогодні дедалі більше уваги приділяється методиці розподілу фінансових ресурсів, яка б враховувала соціально стратегічні програми уряду, пріоритетність діяльності бюджетних установ соціальної сфери та їхню спроможність використовувати отримані бюджетні кошти.

Питання розроблення методики планування бюджетів, кошторису підприємств та організацій досліджували у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як І. Т. Балабанов, У. О. Балик, І. А. Бланк, В. В. Бочаров, Г. Г. Кирейцев, О. Є. Кузьмін, Г. О. Партин, В. І. Самборський, В. Є. Хруцький та інші. Проте численні наукові доробки не сприяли в повній мірі розв'язанню проблем, які існують у соціальній сфері. А тому, існує потреба у подальших наукових дослідженнях у даному напрямку.

У зв'язку з цим метою запропонованої статті є вивчення концепції застосування бюджетування в соціальній сфері та виявлення проблем щодо її реалізації. З огляду на це передбачається вирішити такі завдання:

- дослідити зарубіжний досвід впровадження програмно-цільових методів бюджетування;
- узагальнити проблеми функціонування соціальної сфери України;
- визначити напрями вдосконалення фінансування соціальної сфери України на основі запровадження програмно-цільових методів бюджетування.

Бюджетування – це метод планування, виконання і контролю за виконанням бюджету, що забезпечує розподіл

бюджетних ресурсів між цілями, завданнями та функціями держави з врахуванням пріоритетів державної політики і суспільно важливих результатів у процесі використання бюджетних коштів [4, с. 9]. Цей метод дає можливість виміряти витрати та результати, вибрати найефективніші напрями витрачання бюджетних коштів, своєчасно оцінювати ступінь досягнення запланованих результатів та їх якість.

Застосування методів програмно-цільового бюджетування в розвинутих країнах має довготривалу історію.

Так в США ще в 1950 р. прийнятий закон „Про бюджет та процедури бюджетної звітності”, відповідно до якого встановлювалась необхідність відображати в бюджеті не структуру видатків за видами діяльності, а очікуваний результат від реалізації певних програм чи виконання державних функцій.

У другій половині минулого століття у багатьох країнах були використані різноманітні методи та підходи, спрямовані на перетворення бюджету в ефективний інструмент досягнення цілей державної соціальної політики, підвищення якості управління бюджетними ресурсами та отримання важливих для суспільства результатів. Серед найвідоміших можна виділити, такі як бюджетування „з нуля”, програмне бюджетування. В процесі еволюції цих концепцій і сформувалось бюджетування, орієнтоване на результат (далі – БОР).

Австралія розпочала реформування бюджетного процесу на принципах БОР 20 років тому. З того часу процес удосконалення бюджетної практики здійснювався безперервно. Так у 1997 р. австралійським урядом прийнято рішення при підготовці середньострокового бюджету на 1999–2000 рр. суттєво розширити застосування підходу, орієнтованого на кінцеві результати. В процесі розроблення проекту бюджету уряд визначає кінцеві результати у вигляді суспільно важливого ефекту, який він має намір досягнути в певній сфері, включаючи соціальну, економіку та національну безпеку. При цьому розробляється система показників з метою оцінки соціальної та економічної діяльності, подальшого підвищення результативності та відповідальності за виконання програм.

Урядом Канади в 1995 р. прийнято рішення про застосування у всіх міністерствах і відомствах федерального рівня принципів управління, орієнтованих на досягнення результатів. Відповідно до них здійснюється планування, вимірювання результативності та складається звітність про результати діяльності відомств. Такі звіти є основним джерелом інформації про соціально-економічну ефективність програми і наданих послуг.

Останній етап реформи державного управління у Великобританії розпочався в 1988 р. з

проведення комплексного аналізу ефективності управління бюджетними ресурсами та розробки пропозицій щодо його вдосконалення. З часом реформа охопила реструктуризацію державних установ, яка супроводжувалась поширенням ринкової конкуренції в сфері надання бюджетних послуг. Новий підхід включає два основні елементи: Розпорядження про бюджетні послуги і Розпорядження про якість послуг. Вони визначають мету і завдання кожного міністерства, цільові значення показників обсягу та якості бюджетних послуг, а також очікуваний ефект від їх надання. На 2001-2004 рр. встановлено близько 160 показників, з них 30 є міжвідомчими. Обмежена кількість показників сприяє зосередженню на пріоритетах державної політики [4, с. 11].

На основі позитивних результатів, досягнутих під кінець 80 і 90-х рр. XX століття, багато країн приступили до реалізації програм реформування соціальної сфери. Зокрема, критерії бюджетування в згаданій сфері застосовуються в країнах Східної Європи і СНД.

Наприклад, в Казахстані проведена значна робота з вдосконалення функціонування соціальної сфери та підвищення результативності витрачання бюджетних коштів. В 1999 р. розпочалось удосконалення нормативно-правової бази з метою цільового та ефективного витрачання фінансових ресурсів. Внаслідок цього бюджет формується на основі програмної класифікації. Бюджетні програми поділені на поточні та програми розвитку, що дає змогу відображати соціально-економічні пріоритети, а також дозволяє оцінити виконання державою своїх функцій та обсяг її інвестиційного вкладу в соціальний розвиток.

Проаналізувавши зарубіжний досвід реформування бюджетного сектора шляхом впровадження принципів бюджетування, можна зробити наступні висновки. Застосування методів БОР – багатоетапний процес, у ході якого методи планування соціально-економічних результатів діяльності міністерств і відомств, вимірювання цих результатів, а також форми звітності про їх виконання повинні обов'язково змінюватися та вдосконалюватися. Необхідно регулярно оцінювати досягнутий прогрес і на основі позитивного та негативного досвіду коректувати процеси проведення реформ.

Вдосконалення механізму фінансування соціальної сфери України шляхом застосування методів бюджетування необхідно здійснювати комплексно, враховуючи проблеми, які існують у цій сфері, зокрема:

1. недостатній обсяг бюджетних коштів для фінансування соціальної сфери;
2. фінансування більшості статей соціальних видатків у меншому обсязі, ніж це необхідно для соціальної підтримки населення (низька

заробітна плата працівників соціальної сфери, недофінансування галузей охорони здоров'я, освіти, культури).

Незважаючи на те, що впродовж 2005–2007 рр. спостерігається зростання динаміки обсягу видатків на соціальну сферу (табл. 1), разом з тим можна констатувати, що державна політика у сфері соціальних відносин функціонує за

залишковим принципом та не відповідає встановленим вимогам законодавства. Оскільки законодавством України передбачено концептуальні норми щодо загальних обсягів бюджетного фінансування відповідних галузей, а саме: освіти та охорони здоров'я – на рівні 10 % ВВП по кожній галузі, науки – 1,7 % ВВП, культури – 8 % ВВП;

Таблиця 1. Витрати зведеного бюджету на розвиток окремих галузей соціальної сфери*

Галузі	млрд. грн.			у % до ВВП		
	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.
Охорона здоров'я	15,48	18,54	21,85	3,69	3,61	3,47
Освіта	26,82	33,15	38,12	6,40	6,45	6,05
Культура	0,53	0,51	0,60	0,13	0,09	0,09

*Джерело даних: Міністерство фінансів України: <http://www.minfin.gov.ua>

1) відсутність рівного доступу всіх громадян країни до гарантованого рівня соціальних послуг внаслідок нерівномірності розвитку регіонів.

Більшість регіонів України не мають достатніх власних фінансових ресурсів. До того ж принцип рівності витрат на одного жителя як основа розрахунків доходів і видатків місцевих бюджетів порушується. За підсумками 2005 р., видатки на одного мешканця у Вінницькій області становили 706 грн., а офіційні трансферти – 443 грн., у Тернопільській – 673 грн. і 445 грн. відповідно [6, с. 21]. Отже, міжбюджетні трансферти потребують більш глибокого економічного обґрунтування на різних рівнях управління цим процесом;

2) неефективність механізму розрахунку реальної вартості забезпечення соціальних гарантій.

Слід зазначити, що рівень оплати праці й інші соціальні послуги не відповідають європейським стандартам. Відношення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму в Україні становить 0,64:1, тоді як у Польщі, Латвії та Естонії 1,5:1 [6, с. 22]. Мінімальна заробітна плата має визначатися на новій методологічній основі, як це й передбачено Конституцією України. Варто відмітити, що в Конституції наголошується: кожен має право на достатній життєвий рівень для себе та для своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48). В Україні намітилося поступове зростання заробітної плати. У 2007 р. прожитковий мінімум для працездатних осіб з 1 січня складає 492 грн., з 1 квітня – 525 грн., з 1 жовтня – 532 грн. на місяць. У Державному бюджеті на 2007 р. мінімальний розмір заробітної плати з 1 січня встановлено в сумі

400 грн., з 1 квітня 2007 р. – 420 грн., з 1 липня 2007 – 440 грн., а з 1 жовтня – 460 грн. на місяць [2];

3) відсутність механізму забезпечення якісних соціальних послуг.

Враховуючи весь комплекс проблем, розробку заходів щодо оптимізації фінансування соціальної сфери, необхідно розпочати з виділення критеріїв, яким повинна відповідати „ідеальна” система соціального захисту, побудована на принципах бюджетування. Найважливішими серед них є:

- справедливість – соціальну допомогу з боку держави повинні отримувати тільки ті, що дійсно потребують її внаслідок певних об'єктивних причин (неплатоспроможності, безробіття і т. д.);
- достатність – надана соціальна допомога повинна повністю компенсувати державні соціальні гарантії;
- економічність – затримки відносно доведення соціальних послуг до споживачів повинні бути мінімальними;
- якісність – надані державою соціальні послуги повинні відповідати параметрам якості (медична допомога, послуги в освітній сфері і т. д.);
- реалістичність – фінансування соціальної сфери повинно відповідати фінансовим можливостям країни та не перевищувати її фінансового потенціалу [3, с. 50].

Систематизувавши проблеми побудови ефективного механізму фінансування соціальної сфери та враховуючи застосування критеріїв бюджетування, ми пропонуємо наступні напрями їх вирішення:

- розробку та затвердження на законодавчому рівні соціальних стандартів;
- перехід від загального соціального захисту

- до адресного соціального забезпечення для найбільш потребуючих верств населення;
- 3) забезпечення мінімальних державних гарантій реалізації конституційних прав громадян у соціальній сфері. Державні та регіональні програми мають визначати перелік соціальних послуг, надання яких фінансується державою, та встановлювати відповідні фінансові зобов'язання державних та регіональних органів влади;
 - 4) здійснення фінансування соціальних видатків відповідно до пріоритетних цілей: видатки повинні фінансуватися в повному обсязі та відповідати соціальним стандартам;

- 5) скорочення мережі бюджетних соціальних установ, які фінансуються у кошторисному порядку, але разом з тим надають платні соціальні послуги;
- 6) розробку критеріїв результативності державних соціальних видатків;
- 7) підвищення контролю за ефективністю та результативністю соціальних видатків.

Отже, ефективність впровадження програмно-цілевих методів бюджетування залежить від спроможності розв'язання проблем у соціальній сфері. Одним із найактуальніших питань є широкий обмін практичним досвідом, обговорення наукової точки зору і, безперечно, активна підтримка як на державному рівні, так і широкими громадськими колами.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Закон України „Про Державний бюджет України на 2007 рік” від 19 грудня 2006 р. № 489-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 7-8. – Доступний з: <<http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi.bin/laws/main.cgi?nreg=489-16>> .
3. Ефимова С. Б. Оптимизация расходной бюджетной политики государства в социальной сфере // Финансы и кредит. – 2007. – № 1 (241). – С. 49–57.
4. Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // Финансы. – 2004. – № 3. – С. 9–14.
5. Левицька С. О. Впровадження програмно-цілевого методу формування бюджетів // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 33–37.
6. Полозенко Д. В. Видатки бюджету на розвиток людського капіталу // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 15–23.