

УДК 336.144

Шулюк Б.С.*кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів імені С.І. Юрія
Тернопільського національного економічного університету***Петрушка О.В.***кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри фінансів імені С.І. Юрія
Тернопільського національного економічного університету*

ПРАКТИКА ТА ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ НА СОЦІАЛЬНІ ЦІЛІ В УКРАЇНІ

Розкрито економічний зміст поняття «соціальна сфера». Проаналізовано діючу практику бюджетного планування видатків на соціальні цілі. Виокремлено проблеми механізму планування і прогнозування видаткової частини державного бюджету на соціальну сферу. Обґрунтовано необхідність розроблення соціальної стратегії для підвищення результативності витрачання бюджетних коштів на соціальні заходи. Окреслено напрями розвитку стратегічного бюджетного планування, які необхідно враховувати в економічних реаліях під час побудови нової моделі соціальної політики України.

Ключові слова: бюджетне планування і прогнозування, соціальні норми й нормативи, бюджетні видатки, соціальна сфера.

Шулюк Б.С., Петрушка О.В. ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАСХОДОВ НА СОЦИАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ В УКРАИНЕ

Раскрыто экономическое содержание понятия «социальная сфера». Проанализирована действующая практика бюджетного планирования расходов на социальные цели. Выделены проблемы механизма планирования и прогнозирования расходной части государственного бюджета на социальную сферу. Обоснована необходимость разработки социальной стратегии для повышения результативности расходования бюджетных средств на социальные мероприятия. Очерчены направления развития стратегического бюджетного планирования, которые необходимо учитывать в экономических реалиях при построении новой модели социальной политики Украины.

Ключевые слова: бюджетное планирование и прогнозирование, социальные нормы и нормативы, бюджетные расходы, социальная сфера.

Shuliuk B.S., Petrushka O.V. PRACTICE AND PROBLEMS OF THE BUDGET PLANNING OF SOCIAL EXPENDITURE IN UKRAINE

The economic content of the concept «social sphere» is revealed. The current practice of budget planning of expenditures for social purposes is analyzed. The problems of the mechanism of planning and forecasting of the expenditure part of the state budget on the social sphere are singled out. The necessity of elaborating a social strategy in order to increase the efficiency of spending budget funds on social measures is substantiated. The directions of development of strategic budget planning, which need to be taken into account in economic realities while constructing a new model of social policy of Ukraine are outlined.

Keywords: budget planning and forecasting, social norms, budget expenditures, social sphere.

Постановка проблеми. В умовах розвитку ринкових відносин в Україні відбувається інтенсивне зростання зобов'язань держави в процесі надання соціальних послуг населенню. Незбалансованість потреб суспільства з можливостями держави призводить до значного погіршення якості, а останніми роками й до кількості послуг, що свідчить про недосконалість механізму бюджетного планування видатків на згадану сферу. Досі не вдалося збудувати таку систему планування соціальних видатків бюджету, яка б сприяла довготерміновому та ефективному використанню обмежених фінансових ресурсів Української держави, тому тема нашого дослідження є актуальною і має велике практичне значення для соціального розвитку суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато вітчизняних учених, зокрема В. Геєць, О. Кириленко, Е. Лібанова, І. Лук'яненко, І. Луніна, І. Лютий, І. Молчанов, Д. Полозенко, Л. Савич, О. Самошкіна, В. Федосов, І. Чугунов та ін., приділяють значну увагу питанням удосконалення системи управління бюджетними видатками та науковому обґрунтуванню методології визначення їх обсягу й структури на перспективу з урахуванням впливу на соціально-економічний розвиток. Однак в економічній літературі недостатньо вивчений механізм бюджетного планування видатків, а що стосується його дії у соціальній сфері, то в Україні майже відсутні комплексні

дослідження, присвячені проблемам функціонування цього механізму.

Мета статті полягає в аналізі діючої практики бюджетного планування видатків на соціальні цілі та виявленні основних проблем для підвищення ефективності та результативності впливу бюджетних видатків на суспільний розвиток.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі державотворення провідне місце займають ті галузі економіки, які безпосередньо беруть участь у формуванні та розвитку суспільства. Серед них основна роль належить соціальній сфері, діяльність якої спрямована на забезпечення надання освітніх, оздоровчих, культурних послуг тощо. Зміст поняття «соціальна сфера» свідчить про багатопланове, складне і різномічне явище; разом із тим вона має відносну самостійність, специфічні закономірності свого розвитку та функціонування. З огляду на це, економічну суть соціальної сфери необхідно трактувати як комплекс відносно самостійних галузей економіки, що охоплюють широкий спектр відносин людського розвитку і реалізуються у формі специфічного товару – послуг, володіють власним ресурсним потенціалом, інфраструктурою й зв'язками.

Розвиток ринкової економіки посилив увагу до підвищення добробуту та якості життя громадян. Використовуючи видатки бюджетів, держава забезпечує суспільству матеріальний достаток, комфортне

й безпечне існування. Отже, унікальним інструментом виконання певних соціальних завдань держави є бюджетне планування.

Бюджетне планування витратів на соціальні цілі полягає в ефективному їх розподілі за напрямками та регіонами для забезпечення найбільш раціонального використання бюджетних ресурсів у процесі задоволення соціальних потреб населення. За своїм змістом це особлива сфера діяльності держави з прийняття обґрунтованих рішень щодо фінансового забезпечення господарської діяльності, оптимізації передбачуваних витрат і отримання високих соціальних результатів.

Слід зазначити, що в закордонних країнах бюджетне планування є ефективним інструментом виконання певних стратегічних завдань соціальної політики. Досвід його використання країнами з розвинутою економікою свідчить про такі переваги [1, с. 113]:

- дотримання послідовності, стабільності та результативності бюджетної політики під час реалізації соціальних пріоритетів;
- оптимізація розподілу бюджетних ресурсів з урахуванням чітких довготермінових цілей у сфері соціальних послуг;
- підвищення результативності системи управління бюджетними витратками в такій сфері;
- забезпечення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за раціональне їх використання.

Сучасний етап розвитку бюджетних відносин в Україні характеризується зростанням ролі бюджетних витратків у процесі регулювання суспільного сектору. Для найоптимальнішого та найефективнішого розподілу державних ресурсів здійснено важ-

ливі кроки щодо посилення наукової обґрунтованості бюджетного планування в контексті впливу на соціальний розвиток.

Проте в умовах глобальної фінансової кризи наявний механізм бюджетного планування витратків на соціальні цілі неспроможний задовольнити постійно зростаючі потреби населення. Існує низка проблем, що потребують свого розв'язання.

Так, низький рівень розвитку сфери та неефективне управління соціальними процесами в суспільстві значною мірою залежать від використання соціальних норм і нормативів. У вітчизняній практиці для їх визначення витрати диференціюють за умовно поділеними типовими групами соціальних послуг. Зокрема, перша – доходи населення (соціальне забезпечення); друга – освіта та охорона здоров'я; третя – культура і мистецтво. Загальним методом для всіх груп є нормативний, який являє методологічну, логічну спрямованість планового рішення. Конкретні методи (конкретний інструментарій планування) для трьох груп різні (рис. 1).

Основою розрахунку для першої групи «Соціальний захист та соціальне забезпечення» є метод прямого рахунку: встановлення соціального показника у вигляді фінансового нормативу, який застосовується для різних груп споживачів. Розрахунок фінансового нормативу другої групи здійснюється за допомогою методу структуризації, зміст якого полягає у розрахунку структури нормативу витрат та прив'язці загальної величини фінансового нормативу до найбільш стабільної статті соціального показника (оплата праці), тобто визначається співвідношення між основною статтею та іншими статтями нормативу. Третя група

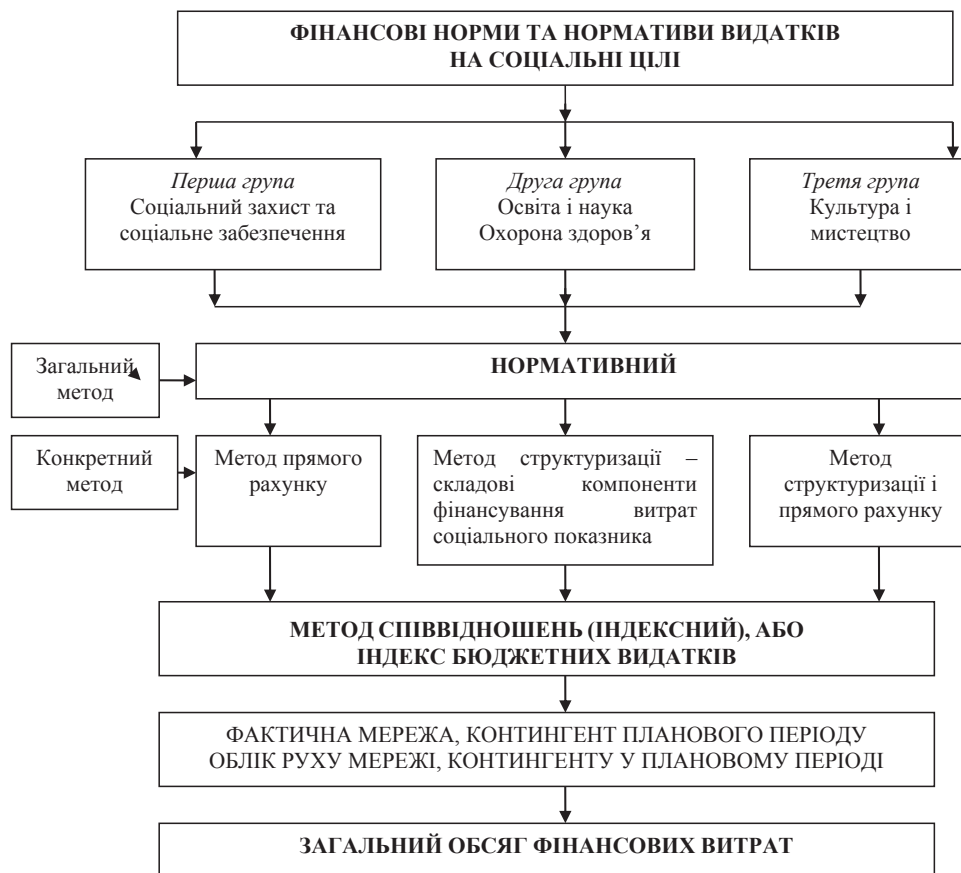


Рис. 1. Загальна схема розрахунку показників фінансових норм і нормативів витратків на соціальні цілі [2, с. 202]

«Культура і мистецтво» представлена сукупністю методів прямого рахунку і структуризації [2, с. 201–203].

Водночас варто зазначити, що багато з таких норм і нормативів не відповідають сучасним вимогам, у зв'язку з чим актуальними проблемами є систематизація та перевидання їх з урахуванням вимог сьогодення.

Насамперед норми й нормативи, що використовуються у соціальній сфері, повинні бути провідником соціальної політики. Їх призначення в такому аспекті полягає у тому, щоб сприяти наданню послуг населенню на високому та якісному рівнях, стимулювати керівників та працівників соціальних закладів до ефективного господарювання. А для цього соціальні норми і нормативи повинні як мінімум забезпечувати адекватність рівня фінансування реальним потребам суспільства.

Безумовно, їх розроблення є складним завданням. Для його вирішення необхідна побудова динамічної моделі, яка б дала змогу згрупувати норми і нормативи бюджетного планування видатків зі стійкішими макроекономічними показниками, вираженими через зобов'язання держави щодо надання послуг у соціальній сфері.

Поряд із недостатньою обґрунтованістю соціальних норм і нормативів недосконалою залишається також практика визначення обсягів фінансових ресурсів, необхідних для фінансування соціальної сфери. Вітчизняне планування видатків на цю сферу вказує на наявність упущень тактичного та стратегічного характеру. Основними недоліками оперативного планування соціальних видатків є використання застарілої та недосконалої методологічної бази. Поширена в Україні методика планування згідно з принципом «від досягнутого» не дає змоги оцінити рівень задоволення відповідних суспільних благ та раціональність витрачання державних коштів.

Як свідчать дані табл. 1, упродовж 2014–2016 рр. спостерігається постійне недовиконання запланованих показників видатків на соціальні цілі. Так, у 2014 р. рівень виконання таких показників становив 95,6%, у 2015 р. – 96,3%, у 2016 р. – 97,6%. Однак необхідно зазначити, що суми цих видатків із кожним роком плануються у більшому обсязі. Отже, важливим питанням є підвищення ефективності планування та витрачання бюджетних коштів на соціальні цілі.

Таким чином, процес бюджетного планування в Україні є недосконалим. Оскільки планування та використання коштів на соціальні цілі здійснюються без урахування:

- відповідних обґрунтувань у вигляді розрахунків;
- реальної вартості реалізації соціальних програм;
- наявних потреб у соціальних послугах;
- демографічних коливань тощо.

Недоліки планування та організації фінансування соціальних видатків призводять до зменшення затверджених законом річних обсягів видаткової частини загального фонду державного бюджету, а також зумовлюють необхідність перерозподілу фінансових ресурсів як за програмами, так і головними розпорядниками бюджетних коштів.

Зазначені недоліки знаходять свої підтвердження в річних звітах та висновках Рахункової палати України. У 2016 р. питанням використання бюджетних коштів на соціальні цілі Рахункова палата приділяла значну увагу. Загалом за даним напрямом аудиторами було виявлено, що з порушенням чинного законодавства використано 154,9 млн. грн. бюджетних коштів, неефективно – 140,8 млн. грн. [3].

Саме тому, особливого значення набуває проблема оптимального розподілу обмежених бюджетних ресурсів за напрямками соціального розвитку держави на середньо- та довгострокову перспективу. Довгострокові цілі бюджетної політики мають бути пов'язані з адекватно визначеними (спрогнозованими) фінансовими ресурсами держави.

Згідно зі ст. 38 Бюджетного кодексу [4], до Верховної Ради України разом із проектом закону про державний бюджет на плановий рік подають показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на три бюджетні роки. Водночас на практиці така робота проводиться формально, що, по-перше, пов'язано з ненадійністю макроекономічного прогнозування, частим коригуванням податкового законодавства, зміною під впливом різних політичних сил раніше обраних пріоритетів у бюджетних видатках; по-друге, такі прогнози насправді не використовують у роботі з формування показників бюджету на наступні роки [5, с. 84].

Аналіз особливостей прогнозування видатків бюджету на соціальні цілі свідчить про те, що в нормативно-правовому полі його врегульовано лише на трирічний період. При цьому таке прогнозування є відокремленим від процесу поточного бюджетного планування, оскільки середньострокові прогнозні показники передусім відіграють роль довідкової інформації і не слугують підґрунтям для планування соціальних показників щорічного бюджету [1, с. 116]. Це пояснюється відсутністю науково обґрунтованої соціальної стратегії, розроблення якої дала б змогу пов'язати певні стратегічні пріоритети з очікуваними бюджетними ресурсами у короткостроковому періоді та середньо- й довготерміновій перспективі.

Основними напрямками розвитку стратегічного бюджетного планування є такі: вдосконалення методології прогнозування, підвищення обґрунтованості, надійності та точності прогнозів; запровадження для основних розпорядників бюджетних коштів принципу обов'язковості складання стратегічних планів діяль-

Таблиця 1

Видатки державного бюджету України на соціальні цілі за 2014–2016 рр., млн. грн.

№ п/п	Показники	2014 р.			2015 р.			2016 р.		
		план	виконано	% виконання	план	виконано	% виконання	план	виконано	% виконання
1.	Охорона здоров'я	10,9	10,6	97,2	12,7	11,5	90,6	12,8	12,5	97,7
2.	Духовний та фізичний розвиток	5,3	4,9	92,5	7,6	6,6	86,8	5,1	5,0	98,0
3.	Освіта	29,6	28,7	97,0	33,2	30,2	91,0	39,0	34,8	89,2
4.	Соціальний захист та соціальне забезпечення	84,8	80,6	95,0	104,4	103,7	99,3	152,5	152,0	99,7
Всього		130,6	124,8	95,6	157,9	152,0	96,3	209,4	204,3	97,6

Джерело: складено і розраховано авторами на основі [3]

ності відповідно до стратегії соціального розвитку країни; розроблення середньо- та довготермінових бюджетних планів разом зі складанням щорічного бюджету.

Реалізація цих пропозицій сприятиме вдосконаленню оперативного та стратегічного бюджетного планування видатків на соціальні цілі, що дасть можливість стабілізувати і забезпечити швидкі темпи соціального розвитку держави на перспективу.

Висновки з проведеного дослідження. У результаті дослідження ми дійшли таких висновків:

1. Під бюджетним плануванням видатків на соціальні цілі слід розуміти науково обґрунтований процес визначення напрямів використання бюджетних ресурсів для забезпечення реалізації державою своїх соціальних функцій. Його основною метою є прийняття рішень щодо фінансового забезпечення соціальної сфери, оптимізації передбачуваних витрат та досягнення високих соціальних результатів. Однак в умовах сьогодення діючий механізм бюджетного планування не спроможний задовольнити потреби громадян у згаданих послугах, що зумовлено низкою наявних проблем.

2. Основною причиною неефективності бюджетного планування видатків на соціальні цілі залишається використання застарілих соціальних норм та нормативів, які базуються на оцінці не реальної необхідності у фінансуванні соціальних потреб громадян, а на економічних можливостях державного та місцевих бюджетів. Це зумовлює необ'єктивність обсягів фінансових ресурсів, які спрямовуються на їх забезпечення, а отже, сприяє низькому рівню розвитку соціальної сфери. Важливим є їх перегляд у контексті врахування дії всіх чинників, які впливають на їх реальний розмір.

3. Вагомою проблемою вітчизняної практики бюджетного планування видатків є визначення необхідного їх обсягу на коротко- та довгострокову перспективу, адже довгострокове бюджетне планування

є відокремленим від процесу поточного планування, що пояснюється відсутністю науково обґрунтованої методології перспективного планування соціальних видатків бюджету.

З огляду на це, в Україні існує нагальна потреба в розробленні та затвердженні обґрунтованої довготермінової стратегії соціального розвитку держави з чітко окресленою метою, соціальними пріоритетами та механізмами їх реалізації.

Отже, підсумовуючи викладене, зазначимо, що без удосконалення методики бюджетного планування неможливо забезпечити належний рівень фінансування соціальних послуг населенню. У зв'язку із цим виникає необхідність у науковому обґрунтуванні методології довгострокового планування видатків бюджету, напрямів удосконалення системи перспективного і поточного планування їх обсягу, що сприятиме виконанню стратегічних завдань соціального розвитку суспільства.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Самошкіна О.А. Перспективне прогнозування видатків бюджету та його вплив на соціально-економічний розвиток / О.А. Самошкіна // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 4 (45). – С. 112–117.
2. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / Редкол.: М.Я. Азаров (гол.) [та ін.]. – К. : НДФІ, 2004. – Т. 2: Соціальна спрямованість бюджетної політики / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, Е.М. Лібанова [та ін.]. – 376 с.
3. Висновки та звіти Рахункової палати України щодо виконання Державного бюджету України за 2014–2016 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>.
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Лютий І. Суперечності планування видаткової частини Державного бюджету України / І. Лютий, Л. Савич // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – Вип. 19. – С. 81–87.