

В. І. Надрага

СОЦІАЛЬНІ ВИДАТКИ В КОНТЕКСТІ ФІНАНСОВОЇ СТАБІЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

У статті досліджено ризики незбалансованості процесу бюджетного забезпечення соціальної сфери. До найактуальніших із них віднесено невідповідність обсягу видатків на соціальну сферу сукупним видаткам зведеного бюджету, перевищення видатків над доходами консолідованого бюджету, зростання інфляції. Як основний напрямок мінімізації ризиків незбалансованості вітчизняної фінансової системи внаслідок необґрунтованого збільшення соціальних видатків запропоновано проаналізувати соціальну спрямованість бюджетної політики, що передбачатиме встановлення відповідності показників соціальних видатків визначеним індикативним критеріям; порівняння прямих і результативних критеріїв соціальних видатків для з'ясування їхньої ефективності; інтегральну оцінку соціальної спрямованості бюджетної політики.

Ключові слова: фінансова система, соціальні видатки, ризики, соціальна сфера.

Літ. 18.

В. И. Надрага

СОЦИАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ В КОНТЕКСТЕ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ УКРАИНЫ

В статье исследованы риски несбалансированности процесса бюджетного обеспечения социальной сферы. К наиболее актуальным из них отнесены несоответствие объема расходов на социальную сферу совокупным расходам сводного бюджета, превышение расходов над доходами консолидированного бюджета, рост инфляции. Как основное направление минимизации рисков несбалансированности отечественной финансовой системы вследствие необоснованного увеличения социальных расходов предложено проанализировать социальную направленность бюджетной политики, что предполагает установление соответствия показателей социальных расходов определенным индикативным критериям; сравнение прямых и результативных критериев социальных расходов для выяснения их эффективности; интегральную оценку социальной направленности бюджетной политики.

Ключевые слова: финансовая система, социальные расходы, риски, социальная сфера.

Vasylii Nadraga

SOCIAL EXPENDITURES IN THE CONTEXT OF FINANCIAL STABILITY IN UKRAINE

This article explores the risks of imbalanced budget funding of social services. To most relevant of them are: the discrepancy in expenditure on social services to the total consolidated budget, the excess of expenditures over revenues of the consolidated budget, rising inflation. As the main direction of minimizing the risk of imbalance in the domestic financial system as a result of unreasonable increases in social spending is proposed to analyze the social orientation of the fiscal policy providing the compliance of social costs indicators to identified indicative criteria; comparison of direct and effective social spending criteria to determine their effectiveness; integrated assessment of the social orientation of fiscal policy.

Keywords: financial system, social expenditures, risks, social sphere.

JEL classification: H50, H55, I00, I5.

© Надрага В. І., 2014

Стабільність вітчизняної фінансової системи є важливою умовою успішного функціонування механізму державного регулювання як економічного, так і соціального розвитку України. Від оптимальності співвідношення її елементів (доходів і видатків бюджету), їх статей, частки видатків бюджету у ВВП, збалансованості державного й місцевих бюджетів тощо залежить ефективність впливу цієї системи на соціально-економічний розвиток країни та її регіонів.

Згідно з Конвенцією про основні цілі та норми соціальної політики, основоположною функцією держави є “необхідність вжиття всіх заходів для забезпечення такого життєвого рівня, включаючи одягу, їжу, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також освіту, які необхідні для підтримання здоров’я і добробуту” [1].

Теперішній рівень розвитку економіки держави не дає змоги фінансувати впровадження високих соціальних стандартів, тому нагальною потребою є проведення зваженої політики збільшення соціальних виплат та їх ретельне обґрунтування з огляду на реальні демографічні й економічні передумови. Незважаючи на те, що впродовж останніх років номінальні обсяги видатків на галузі соціальної сфери істотно зросли, їх рівень не досягає навіть законодавчо задекларованих нормативів, а зв’язок між якістю соціальних послуг, котрі надаються населенню, та підвищенням рівня фінансування майже не простежується.

Проблеми розвитку соціальної сфери, розподілу доходів, рівня життя, соціального захисту, виробництва й надання суспільних благ і послуг тощо завжди входили до кола наукових інтересів представників різних шкіл і течій економічної й соціологічної наук. Різні аспекти розвитку соціальної сфери досліджували, зокрема такі відомі вітчизняні науковці, як О. Грішнова, М. Карлін, А. Колот, Е. Лібанова, О. Макарова, В. Новіков, О. Новікова, У. Садова [2–9].

На думку переважної більшості дослідників, функціонування соціальної сфери визначається наданням соціальних послуг населенню, а підходи до трактування цього поняття тісно пов’язані з концепцією суспільних благ, частина яких безпосередньо продукується соціальною сферою.

У сучасних працях зарубіжних учених переважає підхід, згідно з котрим категорія “соціальні видатки” має розширене тлумачення, тобто крім соціального забезпечення, охорони здоров’я, освіти, науки та культури включає економічні можливості. Основою для впровадження заходів фінансування соціальної політики виступає діяльність держави щодо захисту соціальних і економічних прав громадян (податкові пільги, сприяння малому бізнесу, перерозподіл національного доходу).

Суспільні послуги можуть надаватись як державою, так і недержавними структурами та мають на меті головним чином задоволення суспільних потреб.

Утім, як підкреслюється в наукових дослідженнях, такі послуги є обов'язковими для виконання державою або вповноваженим нею органом, якщо немає інших суб'єктів їх виконання.

У процесі реалізації бюджетної політики держава задовольняє суспільні потреби. Регулятивна роль держави у функціонуванні соціальної сфери полягає в тому, що вона впливає на стан і розвиток соціальних відносин між людьми, умови та спосіб їхнього життя, формування й задоволення соціальних потреб шляхом реалізації соціальної політики. За визначенням Е. М. Лібанової соціальна політика — це система управлінських, регулятивних, організаційних заходів і дій суб'єктів соціально-політичного життя, які спрямовані на формування й реалізацію соціальних потреб, що відображають життєві інтереси людини та суспільства [10, с. 5]. Така політика сприяє підвищенню рівня життя населення, тому соціальні інвестиції мають велике значення й для суспільства, й для розвитку економіки.

Мета статті полягає в обґрунтуванні напрямів мінімізації ризиків незбалансованості фінансової системи внаслідок необґрунтованого збільшення соціальних видатків.

Представники фінансової науки дійшли згоди щодо того, що самими лише зверненнями до політиків із вимогами скоротити державні видатки мети досягти неможливо, оскільки політики мають практично необмежені повноваження в бюджетних питаннях і водночас не зацікавлені в зменшенні державних витрат. Радикальні зміни в зазначеній сфері можливі тільки в разі істотного обмеження їхньої бюджетної компетенції, як це сьогодні практикується в розвинутих країнах [11, с. 24].

До сфери відповідальності держави належить визначення стратегій соціального розвитку, зокрема щодо доходів, ринку праці, формування й реалізації людського потенціалу, соціальної стратифікації та інтеграції суспільства, розвитку громадянського суспільства. Реалізація цих стратегій передбачає розроблення відповідних механізмів, таких як первинний і вторинний перерозподіл доходів; встановлення й забезпечення соціальних стандартів та державних гарантій; здійснення інвестицій у людський розвиток, передусім за рахунок забезпечення доступу до якісних освітніх, медичних і соціальних послуг усім верствам населення; підтримка фінансової спроможності системи обов'язкового соціального страхування; регулювання соціально-трудова відносин [12, с. 182].

Окремою проблемою вітчизняної фінансової системи є її надзвичайне обтяження соціальними виплатами. Ще в період трансформаційної кризи 1990-х років стрімке зниження доходів і рівня життя переважної частини населення України спровокувало розширення гарантій соціального захисту й кола реципієнтів соціальних трансфертів, а отже, невпинне зростання частки соціальних витрат у сукупних видатках держави та ВВП [13, с. 6]. Наразі

найбільшою у складі бюджетних видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення населення є частка витрат, призначених для осіб похилого віку. При цьому відсоток трансфертів для таких осіб значно перевищує інші види трансфертів (за функціональною класифікацією) та є набагато більшим, ніж у країнах ЄС. Зрештою, в Україні необхідність покриття пенсійних і соціальних видатків в умовах доволі високого рівня постаріння та дії великої кількості програм соціальної допомоги детермінує посилення податкового навантаження як на сектор фінансових і нефінансових корпорацій, так і на сектор домогосподарств. Зазначене, у свою чергу, не тільки обумовлює збільшення обсягів державного боргу з відповідними інфляційними наслідками, а й обмежує можливості інвестиційного розвитку економіки. Випереджальне зростання видатків на соціальний захист пенсіонерів призводить до неприпустимої концентрації бюджетних коштів та істотно обмежує можливості фінансування інших статей соціального спрямування.

Монополія державного сектору в соціальній сфері породжує низку проблем системного характеру, а саме:

- зниження зацікавленості бюджетних установ у якісному проведенні основної діяльності у зв'язку з можливостями розподілу позабюджетних надходжень та надання платних послуг;

- нераціональне використання державної власності через невиправдано велику кількість відомчих закладів охорони здоров'я, освіти;

- штучне збільшення витрат і скорочення приватних інвестицій, зумовлене створенням конкурентних переваг для бюджетних установ унаслідок виробництва державних (муніципальних) послуг на неринковій основі;

- відсутність чіткої правової регламентації діяльності адміністрації бюджетної установи в розподілі доходів від підприємницької діяльності та, як наслідок, неефективне використання цих коштів;

- недосконалість механізму бюджетного фінансування, що призводить до нелегальних платежів за послуги, які повинні надаватися безкоштовно;

- отримання безкоштовних соціальних послуг громадянами, котрі не мають на це законних підстав;

- відсутність загальноприйнятої методики оцінки обсягів позабюджетних доходів при визначенні бюджетних асигнувань, що спричиняє різку диференціацію фінансового стану бюджетних установ.

Проведений аналіз державних витрат на соціальні потреби засвідчує їх щорічну позитивну динаміку. Частка видатків на соціальну сферу в загальних видатках бюджету, що є основним показником соціальної спрямованості бюджетної політики, домінує у видатковій частині бюджету України протягом усього періоду незалежності. За певних умов така тенденція може вважатися позитивною, оскільки повинна сприяти людському розвитку та підвищенню рівня життя населення.

У сукупності на соціальні видатки (без дефіциту Пенсійного фонду) в державному бюджеті на 2014 р. передбачено 160,8 млрд грн. Однією з основних статей видатків на цей рік визначено трансферти Пенсійному фонду України — 87,35 млрд грн [14].

Зважаючи на рівень доходів бюджету в розмірі 392,4 млрд грн, треба враховувати ризики, пов'язані з незбалансованим із економічними передумовами обсягом соціальних видатків. Необхідність прив'язки державного фінансування соціальних цілей до загального економічного розвитку країни є безперечною. Як критерій соціальної спрямованості бюджетної політики можна запропонувати відсутність значного розриву між загальним економічним розвитком (зростання ВВП і сукупних доходів бюджету) та збільшенням державних видатків на соціальну сферу. Тобто співвідношення зростання соціальних видатків і сукупних доходів бюджету (або ВВП) повинне становити близько одиниці.

Пріоритетність бюджетного фінансування соціальної сфери характеризує співвідношення соціальних видатків та видатків, що спрямовуються на розвиток економіки (сільського й лісового господарства, промисловості, енергетики, будівництва, транспорту і зв'язку тощо). Так, у розвинутих країнах витрати на економічні цілі становлять 25—27 % державних видатків.

Труднощі з виконанням бюджетів можуть бути зумовлені надто оптимістичними показниками, що закладаються при розробленні державного бюджету (наприклад, переоцінкою темпів зростання ВВП або недооцінкою рівня інфляції). Ризик невиконання плану по надходженнях до бюджету може виникнути також через нездатність економіки витримати новий рівень бюджетного навантаження. Так, упродовж останніх років виконання бюджетів характеризувалося необхідністю забезпечення політичних декларацій і соціальних зобов'язань в умовах перманентного виборчого процесу.

Загальне збільшення соціальних видатків не завжди сприяє поліпшенню ситуації в соціальній сфері. Тому важливою є оцінка не лише обсягів, а й ефективності державних видатків. У міжнародній практиці з цією метою використовуються такі критерії [15]:

1) соціальна ефективність — досягнення певного соціального результату в розрахунку на одиницю витрат;

2) економічна ефективність — обсяг випуску продукції на одиницю витрат.

Співвідношення витрат і результатів можна оцінити за допомогою непараметричного методу — комплексного аналізу даних (data envelopment analysis, DEA), котрий дає змогу визначити, яка частина фактичних витрат є достатньою для досягнення такого ж результату за умови, що державний сектор працює максимально ефективно [16]. Ключовим моментом цієї моделі виступає побудова граничної виробничої можливості організації, ефективність діяльності якої оцінюється. Оцінку ефективності бюджетних витрат у окремих

соціальних галузях можна провести шляхом порівняння відповідних бюджетних видатків та показників впливу цих витрат на вказані сектори. У результаті застосування методів лінійного програмування отримуємо оцінку ефективності діяльності розпорядника бюджетних коштів у вигляді відносної відстані в просторі витрат ресурсів від точки, що характеризує ступінь реалізації планових показників, до відповідного відрізка лінійної граничної виробничої можливості, побудованої для даної сукупності об'єктів [17]. Проведені нами попередні розрахунки за допомогою цієї моделі засвідчили досить низьку ефективність використання бюджетних коштів у соціальній сфері — відповідний коефіцієнт становить 0,68.

Останніми роками в Україні на соціальні цілі припадає понад 50 % державних видатків. Утім, якщо у США ця категорія видатків становить 6—7 тис. дол. на особу, то в нашій державі, приміром у 2013 р., — близько 3200 грн. Тому при оцінці ефективності соціальних видатків потрібно брати до уваги відповідні абсолютні показники в розрахунку на одну особу. Динаміка соціальних видатків на одну особу має кореспондувати з відповідними показниками економічного зростання.

Тепер щодо ризиків необґрунтованого зростання соціальних видатків, пов'язаних із інфляційними процесами в Україні. Проведений кореляційний аналіз свідчить про наявність залежності між темпами зростання соціальних видатків зведеного бюджету та рівнем інфляції в останні роки. Так, за нашими оцінками, у 2013 р. коефіцієнт кореляції між темпами зростання індексу споживчих цін (рік до попереднього року) та сукупними соціальними видатками зведеного бюджету становив 0,74, а з видатками на соціальний захист — 0,68. Згідно з іншими дослідженнями, ціни на деякі продовольчі (зокрема, цукор, лікєро-горілчані вироби) й непродовольчі (наприклад, медичні) товари є ще чутливішими до нарощування соціальних видатків та подальшого збільшення доходів населення [18].

Досить високий рівень кореляції зумовлений тим, що за економічною класифікацією соціальних видатків їх основну частину становлять поточні видатки, в яких переважають видатки на оплату праці працівників бюджетних установ (у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, науки тощо) та поточні трансферти населенню. Таким чином, зростання соціальних витрат і, відповідно, загальних доходів населення спричиняє збільшення внутрішнього попиту й посилення інфляційного тиску. Водночас спостерігається обернена залежність між інфляцією та соціальними видатками, оскільки індексовані видатки (пенсії, заробітна плата) залежать від рівня інфляції, а попит на певні програми (охорона здоров'я, освіта) пов'язаний із рівнем доходів. У цьому контексті потрібно зважати на те, що тривале стрімке нарощування соціальних виплат може зумовити високі темпи зростання інфляції в наступні роки.

Сьогодні дедалі більше актуалізуються ризики, пов'язані з посиленням тиску на Пенсійний фонд (і відповідним збільшенням дотацій державного бюджету) внаслідок підвищення мінімальної пенсії, додатковим тиском на місцеві бюджети та виробників через зростання мінімальної заробітної плати (та загального фіскального навантаження на її фонд) із відповідним поширенням тінізації доходів населення, а також скороченням видатків на економічний розвиток. Таке витіснення інвестицій поточним споживанням обмежує можливості фінансування державних капітальних інвестицій.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків. Найактуальнішими ризиками вітчизняної фінансової системи внаслідок невиправданого збільшення фінансування соціальної сфери є такі: невідповідність обсягу видатків на соціальну сферу сукупним видаткам зведеного бюджету України, перевищення видатків над доходами консолідованого бюджету, зростання показників інфляції.

Соціальна політика — це багатоаспектне явище, й практично будь-який регулятивний вплив держави має певні соціальні наслідки. З метою мінімізації ризиків незбалансованості бюджетних видатків на соціальну сферу потрібно насамперед провести оцінку соціальної спрямованості бюджетної політики, котра включатиме: з'ясування відповідності показників, що характеризують соціальні видатки та їхні результати, визначеним індикативним критеріям; порівняння прямих і результативних критеріїв соціальних видатків для встановлення їх ефективності; інтегральну оцінку соціальної спрямованості бюджетної політики.

Досить серйозною екзогенною загрозою національній фінансовій безпеці є підвищення ефективності функціонування соціальної сфери взагалі та продуктивності діяльності соціальних служб зокрема. Постійне зростання попиту на соціальні послуги та інфляція призводять до невпинного й часто необґрунтованого збільшення бюджетних видатків на соціальну сферу.

Тому наступним кроком може бути впровадження політики кардинального скорочення урядових витрат за іншими статтями бюджету, а також обмеження малоефективного збільшення витрат соціального сектору. Така фінансова політика проводиться в низці європейських країн (Греції, Іспанії, Португалії, Італії), де спостерігається різке скорочення урядових витрат та зменшення розміру заробітної плати в секторах, що фінансуються державою. Однак для України скорочення зарплат видається неприйнятним, оскільки їхній рівень і без того не досить високий. Розв'язати проблему можливо шляхом залучення альтернативних джерел фінансування (приватних фондів), а також лімітування експансії споживчої активності в окремих секторах соціальної сфери. Попри непопулярність серед населення, лише така модель фінансового забезпечення може гарантувати стабільність соціальної сфери та зниження напруженості в українському суспільстві.

Реформування державних видатків у напрямі посилення їхньої соціальної спрямованості повинне супроводжуватися підвищенням ефективності використання коштів за рахунок концентрації фінансових ресурсів на найгостріших соціально-демографічних проблемах, чіткого визначення пріоритетів. З огляду на обмеженість бюджетних ресурсів для забезпечення фінансування державних програм в Україні, проблема економічного забезпечення відтворення населення для неї є особливо актуальною. Разом із тим, навіть за умови стрімкого економічного зростання та появи додаткових бюджетних можливостей, необгрунтоване збільшення соціальних видатків або консервація їхньої нерациональної структури може мати руйнівний вплив на економічну систему.

Список використаних джерел

1. Конвенція про основні цілі та норми соціальної політики : міжнар. документ від 22.06.1962 № 117 / Міжнар. організація праці [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_016.
2. *Грیشнова О. А.* Економіка праці та соціально-трудова відносини: практикум : навч. посіб. / О. А. Грیشнова, О. М. Білик. — К. : Знання, 2012. — 286 с.
3. Проблеми і шляхи розвитку депресивного регіону (на прикладі області Поліського економічного району) : монографія / Волинськ. держ. ун-т ім. Лесі Українки ; за ред. М. І. Карліна. — Луцьк : РВВ “Вежа”, 2006. — 332 с.
4. Соціальна відповідальність: теорія і практика розвитку : монографія / А. М. Колот та ін. ; за наук. ред. А. М. Колота ; ДВНЗ “Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана”, Наук. парк, Ін-т соц.-труд. відносин. — К., 2012. — 501 с.
5. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання : монографія / Е. М. Лібанова та ін. ; за ред. Е. М. Лібанової ; НАН України, Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М. В. Птухи. — К. ; Умань : Сочінський [вид.], 2012. — 311 с.
6. *Макарова О. В.* Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки / О. В. Макарова. — К. : Лира-К, 2004. — 326 с.
7. Ідеологія, принципи та механізми становлення соціально орієнтованої економіки в Україні : зб. наук. праць / В. М. Новіков та ін. ; відп. ред. В. М. Новіков ; НАН України, Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М. В. Птухи, Програма розвитку ООН в Україні. — К., 2007. — 97 с.
8. *Новікова О. Ф.* Людський потенціал: механізми збереження та розвитку : монографія / О. Ф. Новікова, О. І. Амоша ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. — Донецьк, 2008. — 468 с.
9. *Садова У. Я.* Соціальна політика в Україні: регіональні дослідження і перспективи розвитку : монографія / У. Я. Садова ; НАН України, Ін-т регіон. досліджень. — Л., 2005. — 408 с.
10. Національна система загальнообов’язкового державного соціального страхування: сучасні проблеми та стратегія розвитку / Е. М. Лібанова, В. М. Новіков, О. В. Макарова, У. Я. Садова ; відп. ред. Е. М. Лібанова ; НАН України, Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М. В. Птухи. — К., 2006. — 179 с.
11. *Карлін М. І.* Державні фінанси України : навч. посіб. / М. І. Карлін. — К. : Знання, 2008. — 348 с.

12. Новий курс: реформи в Україні. 2010—2015 : нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця та ін. — К. : НВЦ Нац. б-ки України ім. В. І. Вернадського, 2010. — 232 с.
13. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави : нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця та ін. — К. : НВЦ Нац. б-ки України ім. В. І. Вернадського, 2009. — 687 с.
14. Доходи і видатки Держбюджету-2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://forbes.ua/ua/business/1363797-dohodi-i-vidatki-derzhbyudzhetu-2014-infografika>.
15. *McGill R.* Performance budgeting / R. McGill // *International Journal of Public Sector Management.* — 2001. — No. 14 (5). — P. 376—390.
16. *Farrell M. J.* The measurement of productive efficiency / M. J. Farrell // *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General).* — 1957. — No. 120 (3). — P. 253—290.
17. *Буссофиане А.* Прикладной анализ сверстки данных / А. Буссофиане, Р. Дж. Дайсон, Э. Танасулис // *Российский журнал менеджмента.* — 2012. — № 10 (2). — С. 63—68.
18. Ризики бюджету та макроекономічні наслідки : аналіт. огляд / Міжнар. експерт. група CASE Україна. — К., 2005. — 11 с.