

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ: СТАН, ТЕНДЕНЦІЇ ТА НАПРЯМКИ ОПТИМІЗАЦІЇ

© 2014 КОЛЯДА Т. А.

УДК 336.511

Коляда Т. А.

Фінансове забезпечення соціальних функцій держави: стан, тенденції та напрямки оптимізації

Мета статті полягає у виявленні тенденцій у бюджетній політиці держави стосовно фінансування її соціальних функцій та визначенні напрямків оптимізації бюджетних видатків з урахуванням наявних макроекономічних та інституціональних чинників впливу. Аналізуючи структуру видатків зведеного бюджету України за функціональною класифікацією, порівнюючи з бюджетним навантаженням у країнах Європейського Союзу, було доведено, що трансформації у вітчизняній бюджетній сфері відповідають європейським тенденціям і сприяють наповненню новим змістом поняття «держава загального добробуту». У результаті дослідження було розкрито, що в умовах посилення несприятливих тенденцій у соціально-економічному розвитку країни відбувається зростання обсягів бюджетних видатків на виконання соціальних функцій держави. Виявлено резерви скорочення обсягів соціальних видатків бюджету за рахунок запровадження системи обов'язкового державного соціального страхування для самостійного визначення громадянами максимального рівня фінансування суспільних послуг, що дозволить у довгостроковому періоді знизити фінансове напруження в Україні та водночас підвищити ефективність діяльності державних інститутів. Перспективою подальших досліджень у даному напрямку є доведення необхідності законодавчого закріплення процедури розробки бюджетної стратегії як інструменту збалансування бюджету в умовах несприятливих довгострокових тенденцій, що дозволить уряду здійснювати більш ефективне корегування обсягів надання суспільних благ і послуг з урахуванням можливих демографічних зрушень та інших змін в економіці країни.

Ключові слова: соціальні функції держави, фінансове забезпечення, структура видатків бюджету, бюджетна стратегія

Табл.: 4. Бібл.: 11.

Коляда Тетяна Анатоліївна – кандидат економічних наук, доцент, доцент, кафедра фінансів, Національний університет державної податкової служби України (вул. Карла Маркса, 31, м. Ірпінь, Київська обл., 8201, Україна)

Email: t_kolyada@mail.ru

УДК 336.511

UDC 336.511

Коляда Т. А. Финансовое обеспечение социальных функций государства: состояние, тенденции и направления оптимизации

Цель статьи заключается в выявлении тенденций в бюджетной политике государства относительно финансирования ее социальных функций и определении направлений оптимизации бюджетных расходов с учетом имеющихся макроекономических и институциональных факторов влияния. Анализируя структуру расходов сводного бюджета Украины за функциональной классификацией, сравнивая с бюджетной нагрузкой в странах Европейского Союза, было доказано, что трансформации в отечественной бюджетной сфере отвечают европейским тенденциям и способствуют наполнению новым содержанием понятия «государство всеобщего благосостояния». В результате исследования было раскрыто, что в условиях усиления неблагоприятных тенденций в социально-экономическом развитии страны происходит рост объемов бюджетных расходов на выполнение социальных функций государства. Выявлены резервы сокращения объемов социальных расходов бюджета за счет внедрения системы обязательного государственного социального страхования для самостоятельного определения гражданами максимального уровня финансирования общественных услуг, что позволит в долгосрочном периоде снизить фискальное напряжение в Украине и одновременно повысить эффективность деятельности государственных институтов. Перспективой дальнейших исследований в данном направлении является доказательство необходимости законодательного закрепления процедуры разработки бюджетной стратегии как инструмента сбалансирования бюджета в условиях неблагоприятных долгосрочных тенденций, что позволит правительству осуществлять более эффективное корректирование объемов предоставления общественных благ и услуг с учетом возможных демографических сдвигов и других изменений в экономике страны.

Ключевые слова: социальные функции государства, финансовое обеспечение, структура расходов бюджета, бюджетная стратегия

Табл.: 4. Библ.: 11.

Koliada T. A. Financial Support of the Social Functions of the State: the Condition, Trends and Directions of Optimization

The purpose of the article is to identify trends in the budgetary policy of the government for the financing of its social functions and identify areas to optimize budget expenditures with available macroeconomic and institutional factors of influence. Analyzing the structure of expenditures of the consolidated budget of Ukraine for the functional classification, in comparison with budget burden in the European Union, it has been proven that the transformation of the public sector in this country are in line with European trends and contribute to filling the new content of the concept «welfare state.» The study revealed that in increasingly adverse trends in socio-economic development of the country comes the growth of budget expenditures for the implementation of the social functions of the state. The reserves of decline in social spending due to the introduction of compulsory state social insurance for the self-determination of the citizens of the maximum level of funding for public services was identified, which will in the long run reduce the fiscal stress in Ukraine and at the same time enhance the effectiveness of state institutions. The prospect of further research in this direction is the proof of the necessity of legislative consolidation of procedures for the development of the budget strategy as a tool to balance the budget in terms of adverse long-term trends that will allow the government to carry out more effective correction of volumes of public goods and services, taking into account the possible demographic shifts and other changes in the economy.

Keywords: social functions of the state, financial security, the cost structure of the budget, the budget strategy

Табл.: 4. Библ.: 11.

Koliada Tetiana A. – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Associate Professor, Department of Finance, National University of State Tax Service of Ukraine (vul. Karla Marksa, 31, Irpin, Kyivska obl., 8201, Ukraine)

Email: t_kolyada@mail.ru

Коляда Татьяна Анатольевна – кандидат економічних наук, доцент, доцент, кафедра фінансів, Національний університет державної податкової служби України (ул. Карла Маркса, 31, г. Ірпень, Київська обл., 8201, Україна)

Email: t_kolyada@mail.ru

Вступ. В умовах несприятливих довгострокових тенденцій, що посилюються у період складної соціально-політичної та економічної ситуації в країні, та через існування загрози стійкості бюджету виникла необхідність пошуку балансу між обсягом соціальних функцій держави та рівнем їхнього фінансового забезпечення. «Соціальна функція держави – це діяльність, спрямована не тільки на задоволення суспільних потреб в охороні здоров'я, освіті, підтримці малозабезпечених тощо, але й на регулювання ринку праці з метою підтримки певного рівня зайнятості, матеріального забезпечення людей, які втратили робочі місця або не змогли знайти їх» [1, с. 614].

Як зазначає А. Гальчинський, «проблема оптимізації соціальних видатків давно назріла. Україна вичерпала можливості вирішення соціальних проблем через механізми державного бюджету. На Заході держава широко використовує активні економічні, зокрема й фіскальні, інструменти, що стимулюють приватні соціальні інвестиції. В окремих країнах вони сягають 35 – 40 % загального рівня соціальних видатків» [2].

Сьогодні Україна стоїть перед вибором між великою, але безсилою державою або державою, що повернула собі силу завдяки обмеженню функцій і делегуванню «виконавчих» завдань іншим інститутам.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед найбільш вагомих робіт з питань теорії та практики державних фінансів, зокрема щодо узгодження обсягів соціальних функцій держави з наявними фінансовими ресурсами для їх реалізації та забезпечення збалансованості бюджету, можна назвати праці таких відомих економістів, як Ш. Бланкарт, М. Магстейв, В. Норгауз, А. Пігу, П. Самуельсон, Р. Солоу, Дж. Стігліц, М. Фрідман, С. Фішер та інші. Для умов розвитку української економіки зазначені питання досліджували вчені-економісти: А. Гальчинський, В. Геєць, Т. Єфіменко, І. Луїна, А. Тарангула, С. Юрій та інші [3 – 7].

Невирішені частини проблеми. Аналіз наукових джерел свідчить, що частина ключових питань стосовно фінансового забезпечення реалізації соціальних функцій держави в умовах економічної рецесії та загрозового зростання державного боргу залишається недостатньо дослідженою. В Україні існує потреба в подальшому теоретичному обґрунтуванні та узагальненні світового досвіду практичного використання нових підходів до вирішення даної проблеми.

Метою дослідження є виявлення тенденцій у бюджетній політиці держави стосовно фінансування її соціальних функцій і визначення напрямків оптимізації бюджетних видатків з урахуванням наявних макроекономічних та інституціональних чинників впливу.

Основні результати дослідження. За час розбудови незалежної України відбулися суттєві зміни у бюджетних

пріоритетах держави. Сьогодні можна констатувати, що структура видатків Зведеного бюджету України за функціональною класифікацією відповідає загальноєвропейським тенденціям і відображає модернізацію інструментів державного регулювання економіки для наповнення новим змістом поняття «держава загального добробуту». До трійки визначальних напрямків бюджетного фінансування в Україні входять: соціальний захист і соціальне забезпечення, освіта та охорона здоров'я, далі за значущістю йдуть загальнодержавні функції та економічна діяльність. Практично аналогічний склад пріоритетних урядових видатків мають бюджети європейських країн. Єдина відмінність полягає у розташуванні за пріоритетністю видатків на фінансування загальнодержавних функцій. У європейських країнах ця функція держави посідає третє місце, а в Україні – четверте. Це пов'язано з великими обсягами державного боргу у більшості країн зони євро та необхідністю витрачання значних бюджетних ресурсів на його обслуговування. На жаль, така відмінність у середньостроковій перспективі за умови збереження існуючих темпів приросту державного боргу в Україні може швидко нівелюватися.

Якщо порівнювати бюджетні пріоритети України та країн зони євро, то вони мають розбіжності лише у розташуванні у рейтингу видатків на охорону здоров'я та освіту, тому для остаточного висновку щодо ідентичності тренду змін і визначення їхніх конкретних параметрів доцільно розглянути структуру бюджетних видатків. Оскільки до складу урядових видатків країн ЄС включені також видатки на виплату пенсій, допомог по безробіттю, соціальних виплат від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань тощо, то для коректності порівняння до показників виконання функцій держави стосовно соціального захисту та соціального забезпечення в Україні також включено видатки позабюджетних пенсійного і соціальних фондів (табл. 1).

Як свідчать наведені дані, в Україні перевищено обсяг видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення порівняно з країнами зони ЄС-27 та ЄС-17 відповідно на 1,9 % та 1,3 % від ВВП. При цьому питома вага зазначених видатків у структурі урядових видатків України складає майже половину від загального обсягу та більше за аналогічні показники порівняно з країнами зони ЄС-27 та ЄС-17 відповідно на 6,5 % та 5,7 %. Витрачання таких значних обсягів державних ресурсів на виконання соціальних функцій, у тому числі за рахунок формування бюджету «споживання», можуть собі дозволити лише провідні країни, де запроваджено систему державного соціального страхування. Для України це виступає додатковим чинником, що породжує хронічний дефіцит бюджету. Крім того, в умовах загальносвітової тенденції старіння населення та відтоку значної кількості працездатного населення до ін-

Таблиця 1

Структура бюджетних видатків країн зони ЄС-17, ЄС-27 та України* за функціональною класифікацією**

Показник	ЄС-17		ЄС-27		Україна*	
	% до ВВП	%	% до ВВП	%	% до ВВП	%
Соціальний захист та соціальне забезпечення*	20,2	40,7	19,6	39,9	21,5	46,4
Охорона здоров'я	7,4	10,1	7,3	10,9	4,2	9,2
Загальнодержавні функції	6,8	13,8	6,6	13,5	4,2	9,2
Освіта	5,0	14,9	5,3	14,9	7,3	15,7
Економічна діяльність	4,1	8,4	4,0	8,2	3,5	7,5
Громадський порядок, безпека та судова влада	1,9	3,7	1,8	3,9	2,7	5,9
Оборона	1,5	2,7	1,3	3,0	1,0	2,2
Духовний та фізичний розвиток	1,1	2,2	1,1	2,2	0,9	2,0
Житлово-комунальне господарство	0,9	1,8	0,9	1,7	0,5	1,1
Охорона навколишнього природного середовища	0,9	1,8	0,9	1,7	0,4	0,8
Усього	49,8	100,0	49,1	100,0	46,3	100,0

*Видатки бюджету України наведено з урахуванням видатків зведеного бюджету та видатків позабюджетних фондів (пенсійного і соціальних)

*Соціальний захист та соціальне забезпечення для України наведено з урахуванням видатків зведеного бюджету та видатків позабюджетних фондів (пенсійного і соціальних)

**Статистичні дані по країнам зони ЄС наведено за 2011 рік, по Україні – за 2013 рік

Джерело: складено автором за статистичними даними Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.redaccionmedica.com/contenido/images/KS-SF-13-009-EN.PDF> та Державної казначейської служби України (<http://treasury.gov.ua>)

ших країн, при продовженні існуючої бюджетної політики Уряд України буде змушений збільшувати частку видатків на соціальні цілі, що в перспективі негативно вплине як на стабільність державних фінансів, так і на темпи розвитку економіки.

У структурі видатків зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення найбільшу питому вагу (понад 60 % від загальної суми) складають видатки на соціальний захист пенсіонерів, частка яких за період 2007 – 2013 рр. зросла на 6,6 % (табл. 2).

Зазначена тенденція свідчить, що держава змушена дотувати пенсійний фонд за рахунок бюджетних коштів, тим самим надаючи преференції окремим категоріям пенсіонерів, які отримують пенсії не на загальних підставах, а також покривати його дефіцит. Така вітчизняна практика нівелює саму ідею створення та функціонування солідарної пенсійної системи та позбавляє зацікавленості працюючих громадян декларувати реальний розмір заробітної плати, тим самим забезпечуючи збільшення суми відрахувань до пенсійного фонду як роботодавцями, так і самими працюючими.

Таблиця 2

Структура видатків Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення, %

Показник	Рік							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Соціальний захист на випадок непрацездатності	4,9	4,3	4,2	4,2	4,9	5,3	5,3	
Соціальний захист пенсіонерів	53,6	57,6	64,1	64,3	58,5	54,5	60,2	
Соціальний захист ветеранів війни та праці	8,0	5,3	5,1	4,3	4,4	4,2	3,4	
Соціальний захист сімей, дітей та молоді	18,1	15,6	19,0	19,6	23,6	23,8	24,6	
Соціальний захист безробітних	0,2	0,01	0,01	0,01	0,02	0,3	0,2	
Допомога у вирішенні житлового питання	5,0	2,7	1,6	2,1	2,6	2,9	1,9	
Соціальний захист інших категорій населення	8,6	13,5	5,2	4,6	5,1	8,3	3,9	
Дослідження і розробки у сфері соціального захисту	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	
Інша діяльність у сфері соціального захисту	1,5	0,9	0,8	0,9	0,8	0,7	0,5	
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (<http://treasury.gov.ua>)

Питома вага власних надходжень Пенсійного фонду України у 2013 р. складала 66,6 %, решту становили надходження з Державного бюджету України на фінансування пенсійних програм. При цьому 73,9 % коштів із загального обсягу виділених бюджетних асигнувань було спрямовано на дотації на виплату пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, а 26,1 % коштів – на покриття дефіциту Пенсійного фонду України для виплати пенсій. У 2012 та 2011 роках частка власних надходжень пенсійного фонду становила відповідно 71 % та 70,4 %. При цьому 23,8 % та 30,4 % надходження з державного бюджету було спрямовано на покриття дефіциту фонду, решта – на фінансування різних пенсійних програм. Дефіцит Пенсійного фонду України протягом 2011 – 2013 рр. становив відповідно 9,0 %, 6,9 % та 8,6 % [8].

В умовах необхідності здійснення бюджетної консолідації та пошуку резервів скорочення неефективних видатків бюджету вважаємо, що одним із пріоритетних напрямків оптимізації є поступове скорочення спеціальних пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, та призупинення практики фінансування дефіциту бюджету за рахунок коштів державного бюджету. Впроваджувати такі новації доцільно водночас із завершенням переходу на трирівневу систему пенсійного забезпечення в Україні, підвищенням вимог щодо одержання гарантованих державою пенсій (збільшення мінімального необхідного терміну трудового стажу, підвищення пенсійного віку, скорочення видів та обсягів спеціальних пенсій тощо).

Про необхідність підвищення пенсійного віку свідчить той факт, що в Україні, як і в більшості країн світу, відбувається процес старіння населення. Так, у 1990 р. частка осіб у віковій групі 60 років і старше становила 18,3 % від загальної кількості населення, у 2000 р. – 20,6 %, у 2010 р. – 20,7 %, у 2013 р. – 21,6 %. У той же час частка осіб у віковій групі 65 років і старше знаходилася на позначці 12,0 % у 1990 р., 13,9 % – у 2000 р., 15,7 % – у 2010 р. та 15,3 % – у 2013 р. Зрозуміло, що виплата пенсій кожному п'ятому громадянину країни за солідарною системою в сучасних умовах створює надмірне навантаження на державні фінанси та виступає чинником їх дестабілізації. Якщо врахувати, що до 16 років молодь переважно знаходиться на утриманні батьків, то реальна частка осіб, які сплачують податки до бюджету та внески до пенсійного фонду, буде набагато меншою. Це призводить до того, що питома вага осіб у віковій групі 60 років і старше у загальній кількості працездатного населення (від 16 до 59 років) у 1990 р. становила 31,2 %, у 2000 р. – 34,7 %, у 2010 р. – 32,3 % та у 2013 р. – 34,4 %. За таких умов немає сенсу вести мову про приведення розміру пенсій до європейських стандартів. Єдиним виходом із цієї ситуації є підвищення пенсійного віку до 65 років, як у більшості європейських і провідних країнах світу.

На користь цієї пропозиції свідчить той факт, що в Україні поступово зростає середня очікувана тривалість життя при народженні. Для чоловіків цей показник у 1991 р. становив 64,20 роки, у 2000 р. – 62,77 років, у 2010 р. – 65,28 років, у 2012 р. – 66,11 років. Для жінок – відповідно 74,18 років, 74,08 років, 75,50 років та 76,02 років. Враховуючи менталітет населення та дещо нижчу за європейські показники тривалість життя, впроваджувати непопулярні

серед населення новації у системі пенсійного забезпечення треба поступово, з наданням перехідного періоду для можливості вибору громадянами між терміном виходу на пенсію та її очікуваним розміром.

Отже, призупинення практики покриття дефіциту пенсійного фонду коштами державного бюджету дозволить скоротити частку видатків на соціальний захист пенсіонерів у структурі видатків Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення у середньому на 15 % (питома вага коштів державного бюджету, спрямованих на фінансування дефіциту пенсійного фонду, у загальному обсязі видатків Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення у 2011 р. становила 16,8 %, у 2012 р. – 12,2 %, у 2013 р. – 15,0 %).

Наступними за значущістю у структурі видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення виступають видатки на соціальний захист сімей, дітей та молоді, які мають чітко визначений тренд на зростання. За період 2007 – 2013 рр. їхня частка збільшилася на 6,5 %. Таку політику уряду продиктовано різким скороченням питомої ваги осіб у віковій групі від 0 до 17 років у загальній кількості населення. Так, у 1990 р. цей показник становив 25,8 %, у 2000 р. – 22,6 %, у 2010 р. – 17,6 % та у 2013 р. – 17,7 %. Оскільки без відповідної державної допомоги та заохочення сімей до народження дітей призупинити негативну тенденцію щодо старіння населення та покращення демографічної ситуації у країні неможливо, то прогнозується, що у перспективі частка зазначених витрат у структурі видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення буде мати тенденцію до зростання через їхню пріоритетність та потенційну ефективність для економіки держави.

Стосовно видатків зведеного бюджету на соціальний захист на випадок непрацездатності та соціальний захист безробітних, то також прогнозується збільшення або збереження їхньої частки на існуючому рівні у структурі видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення. Підставою для таких висновків є тенденція, яка окреслилася у 2014 р., щодо зростання рівня безробіття у країні. Починаючи з 2010 р. в Україні відбувалося поступове зменшення рівня безробіття з 9,6 % у 2009 р. до 7,7 % у 2013 р. Однак за підсумками I кварталу 2014 р. маємо цей показник на рівні 9,3 %. На фоні складної економічної та політичної ситуації в країні подолати цей негативний тренд у короткостроковій перспективі буде проблематично. Крім того, значно підвищився середньомісячний розмір допомоги по безробіттю з 655,56 грн у 2009 р. до 1172 грн у 2013 р., що також буде впливати в бік збільшення на розмір зазначених видатків. З метою підвищення активності на ринку праці держава має також забезпечити перекваліфікацію безробітних за рахунок бюджетних коштів для їхньої адаптації та інтеграції до умов ринкової конкурентної економіки.

Прогнозуються збереження тенденцій щодо зменшення питомої ваги видатків на соціальний захист інших категорій населення. За рахунок проведення інвентаризації усіх соціальних допомог, що надаються різним категоріям соціально незахищених верств населення, та перехід на адресне надання державних субсидій (дотацій, допомог тощо), уряд зможе оптимізувати обсяги зазначених видатків та підвищити їхню ефективність. Сьогодні актуальним залишається вирішення питання щодо отримання грома-

дянином лише однієї соціальної допомоги (субсидії), а не декількох та збільшення обсягу такої допомоги. Це дозволить забезпечити реалізацію на практиці принципу соціальної справедливості, усунути розпорошеність бюджетних коштів, запровадити чіткий контроль за отримувачами бюджетних послуг та обсягами їх надання.

Також у перспективі буде продовжуватися тренд щодо зменшення обсягів витрат на допомогу у вирішенні житлового питання. Оскільки Україна після підписання асоціації з ЄС, як і більшість європейських країн, буде намагатися запровадити систему надання муніципального житла для малозабезпечених верст населення, яка забороняє його приватизацію. Зазначене житло буде залишатися у комунальній власності та перебувати постійно в обігу.

Прогнозується, що частка витрат на соціальний захист ветеранів війни та праці також буде у перспективі зменшуватися у структурі витратків бюджету, як через фізичне скорочення кількості ветеранів війни, так і через перегляд доцільності надання державної допомоги ветеранам праці. Оскільки у сучасному механізмі нарахування пенсій за віком вже передбачено збільшення розміру пенсії у разі перевищення необхідного трудового стажу для її отримання. Подвійне надання державної компенсації на підставі однієї події суперечить принципу соціальної справедливості та ефективності витрачання бюджетних коштів.

Відтак, ураховуючи вищезазначені тенденції змін у структурі та виявлені резерви скорочення бюджетних витратків, можна стверджувати, що в Україні у довгостроковому періоді відбудеться суттєве зменшення обсягів витратків зведеного бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення до відповідних стандартів (нормативів) європейських країн.

Друге місце за пріоритетністю витрачання бюджетних коштів в Україні посідає освіта. Обсяги фінансування сфери надання освітніх послуг перевищено майже на 2 % від ВВП порівняно з країнами ЄС. Це пов'язано, в першу чергу, з наявністю в країні значної кількості державних (національних) вищих начальних закладів і необхідністю

їхнього забезпечення державним замовленням, нерозгалуженістю системи надання приватних освітніх послуг у шкільних і дошкільних закладах через низький рівень платоспроможності населення та недосконалість правового регламентування діяльності таких закладів. Аналогічна ситуація склалася з фінансуванням науково-дослідних інститутів (установ), у яких держава виступає засновником і фактично єдиним замовником наукових розробок.

В сучасних умовах розвитку суспільства вкладання коштів у людський капітал є показником інноваційного розвитку економіки країни, тому можна розглядати таку тенденцію як позитивний чинник. Однак необхідно додатково дослідити структуру витратків на освіту та оцінити отриманий економікою та суспільством ефект від витрачання бюджетних коштів через значний відтік молодих кваліфікованих кадрів за межі країни, зростаючу тенденцію щодо працевлаштування молодих спеціалістів не за фахом та, на жаль, низький рівень знань за результатами незалежного тестування випускників загальних середніх шкіл, зокрема за результатами тестування у 2014 р. (табл. 3).

У структурі витратків бюджету на освіту найбільшу питому вагу у 2013 р. мали витратки на загальну середню освіту – 41,9 %, вищу освіту – 28,4 %, дошкільну освіту – 14,8 % та професійно-технічну освіту – 6,0 %. Разом вони складають 91,1 % від загальної суми бюджетних витрат на освіту. Тому від динаміки змін цих складових витратків на освіту буде залежати загальний обсяг бюджетних витрат на фінансування державних програм у цій сфері. Протягом 2007 – 2013 рр. найбільш динамічно зростає частка витратків на дошкільну освіту у структурі витратків на освіту, темпи приросту за цей період становлять 2,9 %. Чітко визначений тренд на зменшення питомої ваги мають витратки на загальну середню освіту та вищу освіту, їхня частка скоротилася відповідно на 0,6 % та 3,0 % протягом зазначеного періоду. Питома вага витратків на професійно-технічну освіту мала незначну волатильність за період 2007 – 2013 рр., однак залишилася незмінною на рівні 6,0 % від загальної суми витратків на освіту.

Таблиця 3

Структура витратків Зведеного бюджету України на освіту, %

Показник	Рік							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Дошкільна освіта	11,9	11,8	12,5	12,8	13,7	14,4	14,8	
Загальна середня освіта	42,5	41,7	41,4	41,2	40,8	41,8	41,9	
Професійно-технічна освіта	6,0	6,1	6,2	6,4	6,2	5,9	6,0	
Вища освіта	28,6	30,4	31,4	31,3	30,9	28,9	28,4	
Післядипломна освіта	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	
Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми	4,1	4,0	4,1	4,1	4,2	4,4	4,5	
Програми матеріального забезпечення навчальних заходів	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,6	0,5	
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері освіти	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,7	0,6	
Інші заклади та заходи у сфері освіти	4,5	3,9	2,7	2,4	2,5	2,3	2,3	
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (<http://treasury.gov.ua>)

Що стосується темпів приросту обсягів видатків на освіту у розрізі його складових, то протягом 2007 – 2013 рр. видатки на вищу освіту зросли у 2,3 рази, на професійно-технічну освіту – у 2,4 рази, на загальну середню освіту – у 2,3 рази, на дошкільну освіту – майже у 3 рази. Показник видатків бюджету на освіту у розрахунку на 1 особу дозволить визначити відносний показник ефективності бюджетних видатків. За зазначений період відбулося зростання видатків на 1 студента у вищих навчальних закладах I – IV рівнів акредитації у 3,2 рази при одночасному зменшенні їх кількості на 27 %; зростання видатків на 1 учня у професійно-технічних закладах – у 2,8 рази при одночасному зменшенні їх кількості на 14 %; зростання видатків на 1 учня у загальноосвітніх навчальних закладах – у 2,7 рази при одночасному зменшенні їх кількості на 13 %; зростання видатків на 1 дитину у закладах дошкільної освіти – у 2,3 рази при одночасному зростанні їх кількості на 30 %.

Отже, спостерігається єдиний тренд зростання видатків на освіту та кількості споживачів таких послуг, окрім закладів дошкільної освіти, при тому, що зазначені послуги отримують лише 62 % від загальної кількості дітей відповідного віку. Можна стверджувати, що витрати на зазначені послуги й у довгостроковій перспективі за умови збереження існуючого рівня народжуваності дітей у країні будуть мати тенденцію до зростання, що обумовлено об'єктивними причинами та відповідає критерію ефективності витрачання бюджетних коштів.

Існують резерви скорочення видатків на вищу освіту, оскільки при зменшенні кількості студентів майже на третину (цей тренд буде зберігатися й у довгостроковій перспективі) держава у 3,2 рази збільшила обсяги фінансування у розрахунку на 1 студента. Аналогічна ситуація спостерігалася й у фінансуванні закладів загальної середньої та професійно-технічної освіти. На фоні хронічного скорочення кількості учнів у початкових закладах через природне зменшення кількості населення країни відбувається також зменшення загальної кількості учнів у навчальних закладах. Так, у 2007 р. у середньому в 1 професійно-технічному закладі навчалася 445 учнів, у загальноосвітньому навчальному закладі – 230 учнів, у 2013 р. цей показник становив відповідно 404 та 218 учнів. Незважаючи на непопулярність у суспільстві рішень уряду щодо скорочення кількості загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладів, держава змушена йти на ці кроки. Оскільки видатки бюджету на освіту в Україні завищені порівняно з європейськими країнами, відсутня конкуренція як між начальними закладами щодо якості надання освітніх послуг, так і між студентами (учнями) щодо можливості отримати освіту за бюджетні кошти (ця вимога не стосується загальноосвітніх навчальних закладів).

Враховуючи, що питома вага видатків на освіту в країнах ЄС-17 та ЄС-27 становить відповідно 5,0 % та 5,3 % від загальної суми урядових видатків, а в Україні ця частка дорівнює 7,3 %, що значно перевищує середньоєвропейські показники (див. табл. 1), то Уряду України необхідно шукати шляхи оптимізації зазначених видатків і здійснення бюджетного маневру у фінансуванні надання освітніх послуг. Крім того, підписання Асоціації України з ЄС посилює вимоги щодо відповідності вітчизняних показників складових бюджету із загальноприйнятими у країнах зони євро ін-

дикаторам (стандартам) та буде потребувати модернізації законодавчої бази, що регламентує надання гарантованих суспільних послуг у сфері освіти. Тому можна прогнозувати, що видатки бюджету на освіту будуть у середньо- та довгостроковій перспективі зменшуватися за рахунок запровадження нових критеріїв (нормативів) щодо визначення їх обсягів.

При цьому необхідно пам'ятати, що підвищення якості освіти та створення умов, за яких вищі навчальні заклади стануть більш доступними для молоді, в сучасних умовах посткризового розвитку розглядаються як чинник, що запобігає призупиненню темпів росту економіки.

Продовжуючи досліджувати пріоритетні напрями витрачання бюджетних коштів необхідно зазначити, що майже удвічі в Україні (4,2 % від ВВП у 2013 р.) недофінансована порівняно з європейськими країнами (у країнах зони ЄС-27 та ЄС-17 цей показник становить відповідно 7,3 % та 7,4 % від ВВП), сфера охорони здоров'я, що на фоні найнижчих показників тривалості життя населення у Європі та неможливості для більшості громадян користуватися приватними медичними послугами через низький рівень доходів, призводить до інтенсивного скорочення кількості населення країни та погіршення стану здоров'я нації в цілому.

Незважаючи те, що майже у два з половиною рази збільшилися видатки на охорону здоров'я у розрахунку на душу населення за період 2007 – 2013 рр., ця сума є недостатньою для надання якісних медичних послуг. Оскільки «майже 60 % від загального обсягу бюджетних видатків на охорону здоров'я спрямовується на виплату заробітної плати (з нарахуваннями) працівникам бюджетних установ цієї сфери та 6,0 % – на оплату комунальних послуг та електроенергії» [9, с. 250]. При цьому рівень заробітної плати працівників сфери охорони здоров'я залишається нижчим за середню заробітну плату по країні.

У структурі видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я найбільшу питому вагу мають дві групи видатків на: 1) лікарні та санаторно-курортні заклади та 2) поліклініки і амбулаторії, швидку та невідкладну допомогу. Загальна сума цих видатків становить понад 85 % від загального обсягу видатків (табл. 4).

Частка видатків на лікарні та санаторно-курортні заклади протягом 2007 – 2013 рр. відрізнялася значною волатильністю показників. Починаючи з 2007 по 2010 р. була тенденція до зростання (з 69,1 % до 71,7 %), з 2011 по 2013 р. розпочався тренд на скорочення видатків (з 71,3 % до 65,4 %). Понад 65 % від загальної суми зазначених видатків припадає на лікарні загального профілю, понад 25 % – на спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади, решта – на пологові будинки та санаторно-курортні заклади.

Що стосується видатків на поліклініки і амбулаторії, швидку та невідкладну допомогу, то майже третина із зазначених видатків припадає на поліклініки загального профілю та амбулаторії. Така практика пріоритетного фінансування у державі медичних закладів загального профілю відображає політику уряду у сфері охорони здоров'я, спрямовану на виявлення та попередження захворювань у населення, та відповідає загальносвітовим тенденціям.

Одним із етапів реалізації цієї державної програми та переорієнтації напрямків витрачання бюджетних ко-

Таблиця 4

Структура видатків Зведеного бюджету України на охорону здоров'я, %

Показник	Рік	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Поліклініки й амбулаторії, швидка та невідкладна допомога		13,6	13,8	13,8	14,0	14,0	16,8	20,7
Лікарні та санаторно-курортні заклади		69,1	70,4	69,7	71,7	71,3	68,1	65,4
Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади		4,7	4,7	6,3	4,6	4,2	3,3	1,8
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я		0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5
Інша діяльність у сфері охорони здоров'я		11,9	10,4	9,3	9,1	9,8	11,2	11,6
Разом		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (<http://treasury.gov.ua>)

штів у сфері охорони здоров'я є запровадження в Україні інституту домашніх лікарів, що забезпечить мінімізацію видатків бюджету на фінансування спеціалізованих лікарень і закладів, оскільки попит на надання зазначених медичних послуг є набагато меншим. Це дозволить скоротити кількість спеціалізованих закладів при одночасному збільшенні їх ємності. Однак без проведення реформ у сфері охорони здоров'я, запровадження обов'язкового медичного страхування держава неспроможна буде забезпечити надання якісної та доступної медичної допомоги, і тим самим гарантувати ефективність витрачання бюджетних коштів. З цього приводу П. Друкер зазначає, що «масове фінансування – єдиний спосіб підтримки соціальних служб (у тому числі й медичних), які мають бути кожному доступні. Не можна сказати і того, що подібні служби неефективні. Але вони не «безкоштовні» – їх утримання обходиться дуже дорого, оскільки вони повинні передбачати всі випадки і надати весь діапазон послуг, навіть якщо деякі з них споживаються одиницями. Адже не випадковий той факт, що найекономічнішими і ефективнішими є зовсім не «безкоштовні» британська служба охорони здоров'я або американська програма страхування здоров'я літніх людей, а набагато старіша німецька програма медичного страхування, згідно з якою кожен громадянин повинен заздалегідь записатися на попередньо оплачуване медичне обслуговування, після чого він дістає можливість вибирати між різними державними і приватними страховими планами» [10, с. 187].

Одночасно необхідно розробити та законодавчо затвердити мінімальні державні стандарти щодо надання безоплатних медичних послуг. Держава неспроможна і не повинна покривати всі витрати на лікування пацієнтів у медичних закладах, оскільки вартість сучасних медичних послуг постійно зростає.

Отже, збільшення обсягів фінансування сфери охорони здоров'я в сучасних умовах можливе тільки за рахунок запровадження обов'язкового державного медичного страхування, оскільки приватне (особисте) медичне страхування не забезпечить масового фінансування цієї галузі та доступності якісних медичних послуг кожному грома-

дянину країни.

Висновок. Виконання соціальних функцій потребує від держави дедалі більших за масштабами обсягів фінансування відповідних бюджетних програм, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів, і потреба в яких зростає з кожним днем. Враховуючи, що соціальні видатки бюджету належать до обов'язкових, обсяг яких розраховується відповідно до положень чинного законодавства, то для їх скорочення при проведенні бюджетної консолідації потрібний перегляд норм відповідних законів, що проблематично швидко здійснити у правовій демократичній державі через пряму заборону Конституцією України звужувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (ст. 22) [11]. Тому необхідно попередньо отримати згоду суспільства щодо відмови від певних суспільних благ і послуг або отримання їх за рахунок обов'язкового державного соціального страхування.

Вважаємо, що законодавче закріплення процедури розробки бюджетної стратегії як інструменту збалансування бюджету в умовах несприятливих довгострокових тенденцій дозволить уряду здійснювати більш ефективне корегування обсягів надання суспільних благ і послуг з урахуванням можливих демографічних зрушень та інших змін в економіці країни, враховуючи, що головна мета довгострокових прогнозів полягає в тому, щоб виявити природу та масштаби фінансових проблем у майбутньому та запропонувати уряду альтернативні варіанти превентивних дій щодо їх подолання або мінімізації негативного впливу на економіку країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Чухно А. А. Інституціонально-інформаційна економіка: [підручник] // А. А. Чухно, П. М. Леоненко, П. І. Юхименко; [за ред. акад. НАН України А. А. Чухна]. – К.: Знання, 2010. – 687 с.
2. Гальчинський А. Три кроки бюджетної політики / Анатолій Гальчинський // Дзеркало тижня – 15. 09. 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/publications/2006/09/15/241731/>

3. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом Європейської інтеграції» / авт. кол. : А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін.; [Нац. ін-т стратегічних досліджень, Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки з питань європейської інтеграції України]. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

4. Єфименко Т. І. Фіскальний простір антикризового регулювання / Т. І. Єфименко. – К. : Академія фінансового управління, 2012. – 332 с.

5. Луніна І. О. Державні фінанси України у перехідний період / І. О. Луніна. – Х. : Форт, 2000. – 296 с.

6. Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України : [монографія] / За ред. Л. Л. Тарангул. – Ірпінь; К. : Фенікс, 2012. – 532 с.

7. Економічні проблеми XXI століття: міжнародний та український виміри / За ред. С. І. Юрія, Є. В. Савельєва. – К. : Знання, 2007. – 595 с.

8. Інформація про виконання бюджету Пенсійного фонду України за відповідний рік / Пенсійний фонд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pfu.gov.ua>

9. Фінансова політики та податково-бюджетні важелі її реалізації / За ред. чл.-кор. НАН України А. І. Даниленка. – К. : Фенікс, 2008. – 468 с.

10. Друкер П. Ф. Епоха розрива: орієнтири для нашого м'яючогося общества / Питер Ф. Друкер; [пер. с англ.]. – М. : Вільямс, 2007. – 336 с.

11. Конституція України : закон України від 28 червня 1996 року № 254/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

REFERENCES

Biudzhethna pidtrymka ta podatkovye stymuliuвання natsionalnoi ekonomiky Ukrainy [Budget support and tax incentives for the national economy of Ukraine]. Irpin; Kyiv : Feniks, 2012.

Chukhno, A. A., Leonenko, P. M., and Yukhymenko, P. I. Instytutsionalno-informatsiina ekonomika [Institutional and information economy]. Kyiv: Znannia, 2010.

Druker, P. F. Epokha razryva: orientiry dlia nashego meniaiushchegosia obshchestva [The era of discontinuity: guidelines to our changing society]. Moscow: Viliams, 2007.

Ekonomichni problemy XXI stolittia: mizhnarodnyi ta ukraïnskyi vymiry [Economic problems of the XXI century: international and Ukrainian measurements]. Kyiv: Znannia, 2007.

Finansova polityky ta podatkovy-biudzhethni vazheli ii realizatsii [Financial policy and fiscal instruments for its implementation]. Kyiv: Feniks, 2008.

Halchynskyi, A. "Try kroky biudzhethnoi polityky" [Three steps fiscal policy]. <http://www.dt.ua/publications/2006/09/15/241731/>

Halchynskyi, A. S., and Heiets, V. M. Stratehiia ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy (2004–2015 roky) «Shliakhom lEvropeiskoi intehratsii» [Strategy of economic and social development of Ukraine (2004–2015 years) "Towards European Integration"]. Kyiv: IVTs Derzhkomstatu Ukrainy, 2004.

"Informatsiia pro vykonannya biudzhethu Pensiinoho fondu Ukrainy za vidpovidnyi rik" [Information on the Pension Fund of Ukraine for the year]. Pensiinyi fond Ukrainy. <http://www.pfu.gov.ua>

Lunina, I. O. Derzhavni finansy Ukrainy u perekhidnyi period [Public finances of Ukraine in transition]. Kharkiv: Fort, 2000.

[Legal Act of Ukraine] (1996). <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

Yefymenko, T. I. Fiskalnyy prostir antykrizovoho rehuliuвання [Fiscal space crisis management]. Kyiv: Akademiia finansovoho upravlinnia, 2012