



УДК 330.342.146

В.Н. НОВИКОВ

д-р екон. наук, проф., зав. отд.
Институт демографии и социальных исследований
им. М.В. Птухи НАН Украины
E-mail: valery.economy@mail.ru

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ –
ОСНОВНАЯ ДЕТЕРМИНАНТА РАЗВИТИЯ
СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ**

Представлены результаты изучения процесса финансово-экономического развития социальной инфраструктуры. Проанализированы причины, определяющие ее динамику. Оценено применение демографических факторов и нормативно-индексного метода бюджетирования в качестве главных детерминант влияния на состояние социально важных отраслей экономики. Приоритетным фактором, обеспечивающим устойчивое функционирование социальной инфраструктуры, служит содержание и качество финансово-экономического механизма.

Предлагаются институциональные изменения в администрировании бюджетного процесса, заключающиеся в переходе к программной методологии его организации. Эмпирическую базу исследования составили бюджеты учреждений образования, здравоохранения, культуры.

Ключевые слова: социальная инфраструктура, финансы, бюджетная политика, программно-целевой метод.

В.М. Новіков

д-р екон. наук, проф., зав. від.
Институт демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України
E-mail: valery.economy@mail.ru

**УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛИТИКИ – ОСНОВНА ДЕТЕРМІНАНТА
РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ**

Проаналізовано досвід застосування фінансово-бюджетного механізму розвитку соціальної інфраструктури в Україні. Показано, що між областями та у їхніх межах відмічається зростання нерівності у фінансуванні медичних, освітянських та соціально-культурних послуг. Розглянуто ключові фактори фінансового забезпечення соціальних галузей, які мають важливе значення для пояснення зниження рівня ефективності соціальної та регіональної політики.

Для вирішення поставлених завдань, які полягають у виявленні ключових факторів, що порушують сталість функціонування інфраструктурних галузей, застосовано статистичні методи візуалізації емпіричного матеріалу і статистичний апарат, який забезпечує інформаційне обґрунтування рекомендацій на основі багатосторонніх розрахунків.

© НОВИКОВ В.Н., 2015

Зроблено висновок про необхідність удосконалення міжбюджетних відносин, що забезпечить рівність умов фінансування соціальної інфраструктури. В умовах складної соціально-економічної ситуації бажано застосувати програмно-цільовий метод визначення витрат на послуги соціальної інфраструктури.

Ключові слова: соціальна інфраструктура, фінанси, бюджетна політика, програмно-цільовий метод.

V. N. Novikov

D-r of economics, Prof., Head of Department Ptouha Institute for Demography and Social Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine, 01032, Kyiv-32, T. Shevchenko Blvd., 60
E-mail: valery.economy@mail.ru

IMPROVING FISCAL POLICIES – THE MAIN DETERMINANT OF DEVELOPMENT OF SOCIAL INFRASTRUCTURE

The experience in the field of financial and budgetary mechanism of social infrastructure development in Ukraine.

The increase in inequality of funding and use of health, educational and cultural services between regions and within them is established. Key factors of financing of social sectors that are important for explaining the declining effectiveness of regional policy are considered.

The statistical methods of visualization of empirical data and statistical apparatus for informational basis of the recommendations on the ground of multilateral estimations were applied, in purpose to identify the key factors of declining stability of social infrastructure operation.

The requirements to improve the inter-budgetary relations, to ensure equality of conditions for the use of services of social infrastructure, were concluded. In terms of complicated socio-economic situation for determining the costs of social infrastructure services it is preferable to use the program-target method.

Key words: social infrastructure, finance, fiscal policy, program-target method.

Актуальность проблемы. В конце XX и в начале XXI столетий Украина, как и большинство других стран, столкнулась с проблемой финансовой реформы с целью повышения эффективности бюджетных расходов. Одним из ключевых направлений государственного регулирования стали финансы отраслей социальной инфраструктуры. В социально ориентированном государстве обновление бюджетной модели финансирования социальной инфраструктуры приобретает особую актуальность.

На протяжении 2000–2012 гг., несмотря на осуществление ряда институциональных мер законодательного характера, государство не смогло разработать и реализовать эффективный механизм формирования и использования бюджетных средств. В последнее время в государственной политике наблюдается смещение предпочтений от централизованных методов регулирования к децентрализованным как универсальному средству противодействия консервативным формам финансового регулирования. Однако без изменения налоговой политики и усовершенствования межбюджетных отношений такой подход институционально ограничен. Рационализация экономического механизма требует изучения причин, препятствующих развитию социальной инфраструктуры, что связано с анализом ключевых факторов влияния на динамику социальных отраслей.

Систематизация направлений научных исследований. Научные исследования в области социальной инфраструктуры преимущественно нацелены на решения проблем преодоления социальных и региональных различий обеспечения населения услугами учреждений социальной инфраструктуры, гарантированного достижения стандартов обслуживания, организационного совершенствования социальной инфраструктуры, то есть на проблемы, связанные с количественной характеристикой сети учреждений образования, медицины, культуры. Финансовые вопросы социальной инфраструк-

туры рассматриваются в контексте совершенствования бюджетной и налоговой политики [1, С. 47–53; 2, С. 60–72; 3]. В меньшей мере анализируются и изучаются причины дестабилизации деятельности отраслей социальной инфраструктуры. В связи с этим оценка главных факторов, оказывающих негативное влияние на деятельность социальных отраслей и качество обслуживания населения, представляется необходимой для развития социальной инфраструктуры.

Цель статьи — обоснование курса на достижение финансовой устойчивости социальной инфраструктуры на основе определения главных детерминант ее развития на современном этапе экономической трансформации общества.

Изложение основного материала. Нынешнее состояние системы управления бюджетным процессом характеризуется как неэффективное, что негативно сказывается на экономическом механизме функционирования социальной инфраструктуры и приводит к структурным диспропорциям в финансовом обеспечении ее отраслей.

Формализм и неопределенность в подходе к регулированию бюджетного процесса проявляется при сопоставлении доходных и расходных частей бюджета Украины. Если в 2005 г. индекс соотношения расходов и доходов государственного бюджета составлял 0,81, а местных бюджетов — 1,63, то в 2012 г. — соответственно 0,80 и 2,19. Это означает усиление перераспределительной политики в финансовой системе, при которой большая часть доходов аккумулируется в бюджете государства, а затем через трансферты распределяется в местные бюджеты.

Из-за узких рамок методических подходов к процессу бюджетирования возникают серьезные проблемы в регионах с финансированием социальной инфраструктуры. Это проявляется в необоснованной дифференциации финансового обеспечения образования, культуры, здравоохранения и других отраслей.

Распределение бюджетных расходов на функционирование социальной инфраструктуры характеризуется значительной вариацией. Исследование свидетельствует, что коэффициент вариации расходов местных бюджетов за последние двенадцать лет преимущественно имел тенденцию к снижению. Однако при этом абсолютная величина показателя стандартного отклонения, наоборот, имела тенденцию к повышению. Такая разнонаправленная динамика колебания показателей распределения бюджетных средств приводит к появлению значительной разницы в финансировании отраслей социальной инфраструктуры.

На протяжении 2000–2012 гг. в сфере образования коэффициент вариации снизился с 0,57 до 0,44 (22 %) при увеличении показателя стандартного отклонения в 12,4 раза (рис. 1). Стандартное отклонение между областями в финансировании учреждений образования составляет 1123,4 млн грн, что свидетельствует о значительных различиях в условиях оказания услуг.

Тенденция к росту финансового разрыва между областями при уменьшении вариации бюджетных расходов на образование объясняется более высокими темпами роста их средней арифметической (\bar{x}) по сравнению со стандартным отклонением (d). За последние тринадцать лет средний уровень финансирования образования в целом по Украине вырос в 15,8 раза и превысил показатель стандартного отклонения в 1,3 раза.

Более детально аналитика процесса финансирования сферы образования раскрывается через относительные показатели в расчете на одного учащегося. Коэффициент вариации на протяжении 2000–2012 гг. почти не уменьшился, тогда как показатели стандартного отклонения и средний уровень финансирования в Украине выросли соответственно в 21 и 16 раз. Разница в финансировании системы образования между областями в расчете на одного человека, который учится и воспитывается в образовательных учреждениях, равна 1179 тыс грн.

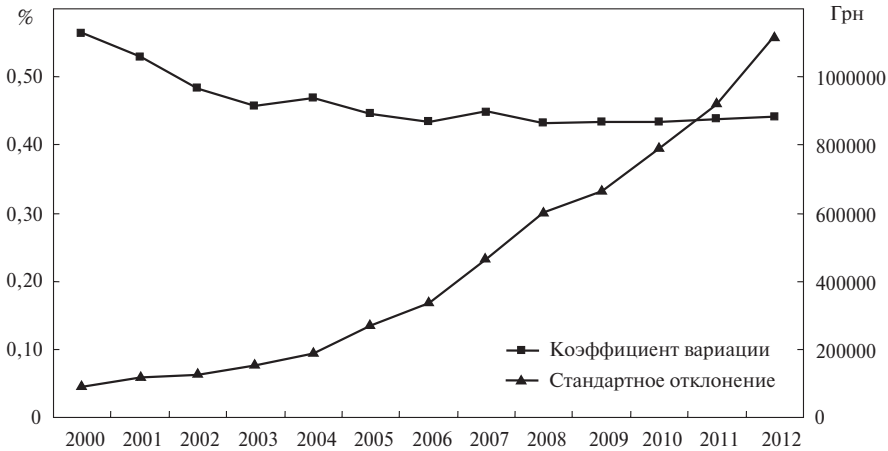


Рис. 1. Бюджетное финансирование образования, 2000–2012 гг.

Источники: рассчитано по данным Министерства финансов Украины.

Подобные тенденции прослеживаются и по дошкольным и средним образовательным заведениям. С 2004 г. тренд коэффициента вариации бюджетных расходов на дошкольное образование начал снижаться и в 2009 г. достиг точки пересечения с кривой показателя стандартного отклонения. На протяжении 2010–2012 гг. динамика стандартного отклонения превышала динамику коэффициента вариации. Разница в уровне бюджетного финансирования одного ребенка дошкольного возраста между областями составляет значительную величину – 2278 грн.

В учреждениях среднего образования показатель межобластной вариации начал снижаться с 2003 г., но в 2009–2012 гг. наметилась устойчивая тенденция к росту. В целом коэффициент вариации расходов на среднее образование снизился на протяжении 2000–2012 гг. на 46 %, что следует оценивать как положительный процесс. Однако стандартное отклонение за этот срок выросло в 13 раз. Особенно интенсивно тренд этого показателя начал повышаться с 2009 г. и значительно опережал тренд коэффициента вариации (рис. 2).



Рис. 2. Бюджетное финансирование среднего образования в расчете на одного ученика, 2000–2012 гг.

Источники: рассчитано по данным Министерства финансов Украины.

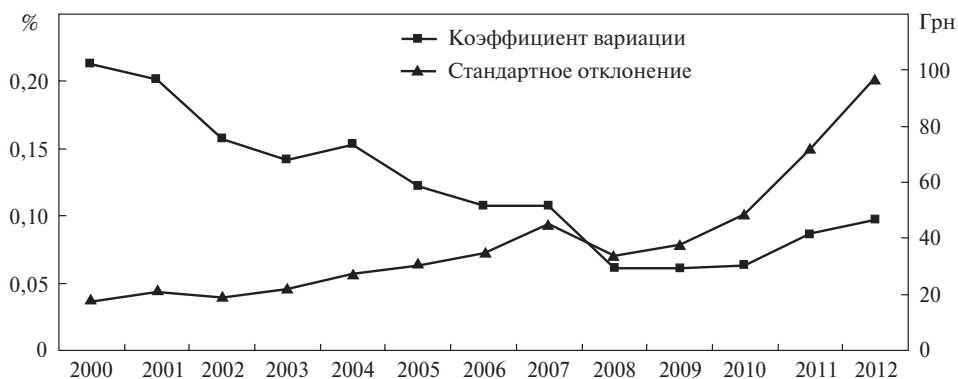


Рис. 3. Бюджетное финансирование здравоохранения в расчете на человека, 2000—2012 гг.

Источники: рассчитано на материалах Министерства финансов Украины.

Фактически межобластные расхождения в финансировании одного ученика выросли с 66 грн в 2000 г. до 866 грн в 2012 г., или более, чем в 13 раз, при повышении средней в Украине величины бюджетных расходов на образование в 24 раза. В дальнейшем разница в финансировании среднего образования между областями может усилиться.

Аналогичная ситуация наблюдается в здравоохранении и культуре. В здравоохранении коэффициент вариации расходов между областями в расчете на одного человека сократился на 50 %. Показатель стандартного отклонения повысился в 5,6 раза. Точка пересечения коэффициента вариации и стандартного отклонения приходится на 2008 г. После 2008 г. показатель стандартного отклонения стремительно возрастал, что отрицательно сказалось на вариации между областями по финансовому обеспечению медицинского обслуживания населения при росте среднего показателя по Украине в 12,3 раза (рис. 3).

В 2012 г. в среднем разница между областями в расходах на медицинское обслуживание одного пациента составляла 406 грн. При относительно небольшом уровне финансирования здравоохранения приведенные данные представляют значительную величину.

Исходя из фактических данных можно сделать вывод, что улучшение показателя вариации расходов между областями в системе здравоохранения не способствует выравниванию финансирования медицинских учреждений и социальной инфраструктуры.

В области культуры точка пересечения показателей вариации и стандартного отклонения приходится на 2006 г. После 2006 г. показатель стандартного отклонения проявил стремительную тенденцию к росту. С 2007 г. динамика вариации и стандартного отклонения начала заметно размежевываться. За период 2008—2012 гг. региональный разрыв между ними в абсолютном измерении (грн) возрос в 2,3 раза, тогда как на протяжении 2000—2006 гг. — только 1,6 (рис. 4).

На основании проведенного анализа можно сделать ряд обобщающих выводов. Совмещение двух трендов — показателей вариации расходов на оказание услуг между областями и стандартного отклонения абсолютных значений бюджетных расходов от их средней величины — вызывает неоднозначную и даже противоречивую реакцию по поводу оценки сложившейся ситуации. По линейной логике анализа векторы этих двух кривых должны быть однонаправленными. Однако в действительности картина

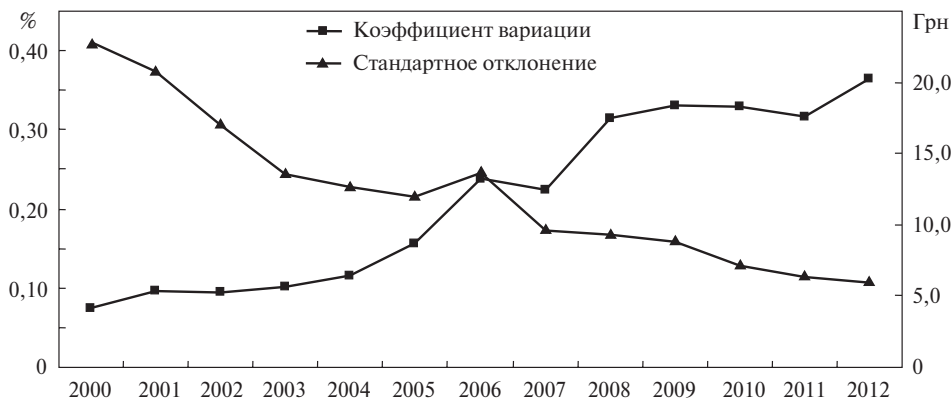


Рис. 4. Бюджетное финансирование культуры в расчете на человека, 2000–2012 гг.

Источники: рассчитано по данным Министерства финансов Украины.

выглядит иначе. На основании экспертных рассуждений можно заключить, что противоположность их векторов свидетельствует, во-первых, об унификации и упрощении экономики бюджетных отраслей социальной инфраструктуры, во-вторых, о контрпродуктивных моментах в механизме бюджетного финансирования социальной инфраструктуры. Коэффициент вариации отражает первый аспект, показатель стандартного отклонения – второй. Для более детализированных выводов необходим дополнительный анализ эмпирических данных по отдельным отраслям социальной инфраструктуры в региональном разрезе и по разным уровням финансирования. В целом же со значительной степенью вероятности можно говорить об устойчивости деструктивных факторов в механизме финансирования социальной инфраструктуры и их негативном влиянии на процесс предоставления услуг. Это проявляется в отсутствии экономически адекватного и справедливого подхода к балансированию расходов с потребностями социальных учреждений.

Для устойчивого поступательного развития бюджетного механизма социальной инфраструктуры важное значение имеет детализированная характеристика процессов обеспечения ее отраслей финансовыми ресурсами. Всесторонняя оценка финансовой политики, проводимой по отношению к социальной инфраструктуре, пока остается мало исследуемой проблемой. В этом контексте актуальными становятся два вопроса. Во-первых, оценка степени асимметрии между бюджетными расходами и нормативными показателями. Во-вторых, определение главных факторов, деструктивно влияющих на финансирование социальной инфраструктуры.

В первом случае уровень асимметрии измеряется степенью тесноты корреляционной связи между расходами и количеством лиц, которые обслуживаются в учреждениях социальной инфраструктуры (нормативные признаки). Во втором производится количественный и качественный анализ влияния отдельных факторов на уровень финансирования отраслей социальной инфраструктуры.

В исследовании уровень асимметрии определяется расчетом коэффициента корреляции знаков, предложенного Г. Фехнером. Коэффициент Фехнера может принимать разные значения в пределах от -1 до $+1$. Если знаки всех отклонений совпадут, то $N_b = 0$. В этом случае коэффициент будет равен 1 , что свидетельствует о наличии прямой связи. Если знаки всех отклонений будут разными, тогда $N_a = 0$ и коэффициент Фехнера будет равен -1 , что дает основания предположить наличие обратной связи.

Коэффициент Фехнера рассчитан для дошкольных учреждений за 2000, 2006 и 2012 годы в двух вариантах: $K_{1ф}$ и $K_{2ф}$. В одном варианте ($K_{1ф}$) определено наличие и направление корреляционной связи между бюджетными расходами на развитие дошкольных учреждений и количеством воспитанников (лиц). В другом ($K_{2ф}$) – наличие и направление корреляционной связи между бюджетными расходами на развитие дошкольных учреждений и доходами местных бюджетов.

В первом случае за 2000 г. полученная величина коэффициента Фехнера (0,18) свидетельствует в целом о наличии слабой связи между бюджетными расходами на содержание дошкольных учреждений и количеством посещающих их лиц. Направление корреляционной связи между этими признаками прослеживается в 16 из 27 регионов.

Во втором случае за тот же год анализируется наличие и направление связи между расходами на содержание дошкольных учреждений и величиной местных бюджетов. Коэффициент Фехнера для них составляет 0,33. Фактически только в 18 областях Украины доходы местных бюджетов корреспондируют с объемом расходов на содержание дошкольных учреждений. Полученная информация свидетельствует, что наиболее критична стадия распределения расходов между региональными бюджетами в внутри областей. Аналогичные расчеты по дошкольным учреждениям выполнены и за 2006 и 2012 годы.

Подобный подход к определению коэффициента Фехнера применен также для учреждений среднего образования, здравоохранения, культуры. Их результаты в итоговом виде за 2000, 2006, 2012 годы представлены в табл. 1.

Приведенные материалы позволяют сделать ряд выводов общего и частного характера.

Во-первых, на протяжении 2000–2012 гг. связь между бюджетной системой и социальной инфраструктурой оказалась несущественной и характеризуется несогласованностью между уровнями бюджетов (областными и местными) и функционированием учреждений социальной инфраструктуры на местах. Коэффициент Фехнера, характеризующий связь доходов областных бюджетов с расходами на функционирование инфраструктурных учреждений ($K_{2ф}$), в ряде случаев превышает аналогичный коэффициент, дающий представление о распределении расходов в зависимости от контингента обслуживаемых ($K_{1ф}$).

Во-вторых, наиболее возрастающая связь прослеживается между бюджетными расходами и развитием дошкольных учреждений – $K_{1ф} = 0,18$ (в 2000 г.); $K_{1ф} = 0,48$ (в 2012 г). Относительно невысокий уровень коэффициента Фехнера имеется в среднем образовании = $-0,15$; $0,03$.

Таблица 1. Коэффициент Фехнера по учреждениям социальной инфраструктуры

Учреждения	2000		2006		2012	
	$K_{1ф}$	$K_{2ф}$	$K_{1ф}$	$K_{2ф}$	$K_{1ф}$	$K_{2ф}$
Дошкольные учреждения	0,18	0,33	0,18	0,55	0,48	0,4
Учреждения среднего образования	-0,11	-0,15	-0,33	-0,15	-0,33	0,03
Учреждения здравоохранения	0,33	0,33	0,41	0,63	0,41	0,41
Учреждения культуры	0,55	0,26	-0,96	0,30	-0,96	0,26

Источники: рассчитано по данным Министерства финансов Украины.

В-третьих, в области культуры ситуация с распределением бюджетных расходов между уровнями бюджетной системы наиболее критична по сравнению с другими отраслями социальной инфраструктуры. Если в 2000 г. $K_{1\phi}$ составлял 0,55, то в 2012 г. уже $-0,96$, то есть связь была отрицательной, что свидетельствует о несовершенстве финансового механизма в социальной инфраструктуре.

Коэффициент Фехнера не зависит от величины отклонений исследуемых признаков, то есть от их соответствующих средних величин. Поэтому на основании коэффициента Фехнера нельзя делать заключения об уровне тесноты корреляционной зависимости между анализируемыми признаками, а также об оценке ее существенности, но его значения позволяют говорить о степени разбалансированности процесса бюджетирования и необходимости улучшения уровня финансового регулирования развитием социальной инфраструктуры.

Для определения прямой зависимости между исследуемыми показателями — коэффициентом вариации как результативным признаком и доминирующим фактором, определяющим его величину, использован корреляционный анализ.

На общегосударственном уровне вариация расходов по каждой отрасли имеет свою специфику. В образовании, например, расходы на функционирование дошкольных учреждений определяются количеством воспитанников в расчете на одно заведение, в общем среднем образовании — количеством учеников. В медицинском обслуживании учтено все население: нормативы размещения клинических учреждений определяются в расчете на все население. Аналогичный подход можно использовать и для учреждений культуры.

Вариация расходов зависит от действия нескольких причин, и ее изучение не может ограничиваться парными зависимостями. В анализ необходимо включать признаки-факторы, существенно влияющие на результативное изменение. Принимая во внимание традиционность подходов к управлению финансовыми процессами, к факторным признакам необходимо отнести, во-первых, стандартное отклонение, величина которого в значительной мере является следствием действующей системы управления финансовыми потоками в социальной инфраструктуре; во-вторых, социальная нагрузка инфраструктурной отрасли, которая оценивается количественными и качественными параметрами обслуживаемого контингента.

Оценить долю каждого из названных факторов можно благодаря такому стандартизованному показателю как β -коэффициент. Этот коэффициент показывает, на какую часть среднего квадратичного отклонения σ_y изменится зависимая переменная y со сменой соответствующего фактора x_i на величину своего среднеекватрватичного отклонения (σ_i). Коэффициент β позволяет сравнивать влияние колебания двух разных факторов на вариацию исследуемого показателя, в частности, на коэффициент вариации.

С целью изучения приоритетности факторов построены двухфакторные корреляционные модели для каждой отрасли социальной инфраструктуры. По параметрам полученных уравнений проведена оценка каждого фактора в изменении уровня результативного показателя y . Общий вид двухфакторной модели выглядит следующим образом:

$$\bar{y}_{x_1 \dots x_2 \dots x_n} = a_0 + a_1 x_1 + a_2 x_2, \text{ где}$$

\bar{y} — коэффициент вариации,
 $x_1, x_2 \dots x_n$ — отрасли социальной инфраструктуры,
 a_0 — свободный член (константа),

a_1 и a_2 – коэффициенты регрессии,
 χ_1 – среднее квадратичное отклонение расходов за 2000–2012 гг. (грн),
 χ_2 – среднее квадратичное отклонение демографической нагрузки (лиц).

Для системы дошкольного образования двухфакторная модель принимает следующий вид:

$$\gamma_x = a_0 + a_1 \chi_1 + a_2 \chi_2, \text{ где}$$

γ_x – коэффициент вариации расходов на содержание дошкольных учреждений,

χ_1 – стандартное отклонение расходов по каждой области за период 2000–2012 гг. в расчете на одного воспитанника,

χ_2 – количество детей дошкольного возраста в расчете на одно дошкольное заведение.

Результаты анализа свидетельствуют, что из двух факторов, включенных в уравнение регрессии, наибольшее влияние оказывает на вариацию расходов за период 2000–2012 гг. фактор демографической нагрузки на одно дошкольное заведение. Это прослеживается во всех областях Украины за исключением Кировоградской. Отрицательное значение стандартизированного бета-коэффициента (β) указывает на обратную связь между факторной и результативной закономерностями: при увеличении демографической нагрузки показатель вариации расходов из года в год уменьшается и наоборот.

Эту тенденцию с экономической точки зрения нельзя оценить положительно, поскольку колебания касаются только условно-переменных расходов. Условно-постоянные расходы, составляющие наибольшую часть расходов, не учитываются. Поэтому второй фактор (стандартное отклонение), включенный в модель и характеризующий уровень управления финансовыми потоками по годам, существенно, но несколько меньше влияет на колебания расходов. Таким образом, динамичный подход к построению регрессивной модели свидетельствует, что методы управления бюджетными расходами не соответствуют тенденциям, складывающимся в механизме финансирования отраслей социальной инфраструктуры.

Структурная регрессионная модель, произведенная для анализа вариации бюджетных расходов между областями Украины на содержание и развитие дошкольных заведений на протяжении 2000–2012 гг., приводит к получению аналогичных выводов.

Корреляционная двухфакторная модель, показывающая уровень вариации расходов на функционирование отраслей социальной инфраструктуры на протяжении 2000–2012 гг., имеет следующий вид:

$$K_{\text{вар.}} = \alpha_0 + \alpha_1 D + \alpha_2 N_d, \text{ где}$$

$K_{\text{вар.}}$ – коэффициент вариации расходов между областями;

D – показатель стандартного отклонения, грн;

N_d – демографическая нагрузка на одно школьное заведение (лиц).

Расчеты показателей корреляционной модели приводим ниже:

$$K_{\text{вар.}} = 1,178 + D - 0,057 N_d$$

Коэффициенты корреляции Пирсона:

$$D = -0,723; N_d = -0,801; R_2 = 0,702; F = 10,613.$$

Бета-коэффициент для первого фактора (D) равен 1,081; для второго (N_d) составляет $-1,853$.

Приведенные статистические показатели свидетельствуют, что система распределения бюджетных средств почти не влияет на выравнивание расходов на содержа-

ние дошкольных заведений между областями. Вариация стандартного отклонения демографической загрузки значительно превышает таковую расходов.

Благодаря результатам статистического анализа, можно представить динамику изменения коэффициента вариации (K), стандартного отклонения расходов (D) и стандартного отклонения показателей демографической нагрузки (N_d) на протяжении 2000–2012 гг., равную $K_{\text{вар.}} = 0,41$; $D = 4,25$; $N_d = 1,35$. Приведенные данные расходов на финансирование бюджетных учреждений в масштабах Украины позволяют утверждать, что роль влияния стандартного отклонения расходов на коэффициент вариации составляет 75 %, демографической загрузки – 25 %.

Аналогичная ситуация сложилась с финансированием среднего образования. Коэффициент вариации государственного финансирования образования составлял в целом по Украине в 2000 г. 0,51, в 2012 г. – 0,38. Фактически индекс его снижения составлял 0,746. При этом показатель стандартного отклонения бюджетных расходов (K) между областями увеличился (D_c) более, чем в 9 раз; показатель стандартного отклонения демографической нагрузки на заведения среднего образования (D_N) уменьшился на 0,6. Вследствие изменения объемов бюджетного финансирования среднего образования и количества учеников в средних школах Украины расхождение между областями в расходах бюджета в расчете на одного ученика увеличилось с 66,1 грн (2000 г.) до 647,2 грн (2012 г.), или в 9,7 раза.

Действие фактора бюджетного финансирования на межобластную вариацию расходов преобладает над фактором демографической нагрузки. Первый оценивается в 94 %, второй – 6 %.

Однако влияние финансового фактора на регулирование процесса дифференциации расходов незначительно, что говорит об отсутствии адекватного механизма распределения средств на межобластном и, особенно, на внутриобластном уровнях. Полученные данные показывают, что β -коэффициент показателя стандартного отклонения бюджетных расходов почти по всех областях уступает β -коэффициенту показателя стандартного отклонения демографического фактора.

Проблемной и разбалансированной остается система финансирования здравоохранения. Меры по реформированию медицинского обслуживания принципиально не вносят кардинальных изменений в порядок и правила финансового обеспечения здравоохранения. Проводимая реформа касается вопроса распределения бюджетных средств между структурными подразделениями и видами здравоохранения, и не затрагивает основ формирования и выполнения их бюджетов. Бюджеты как инструмент экономического регулирования остаются пассивным способом проведения государственной и региональной политики в области здравоохранения. Им не присваивается функция влияния на процесс финансирования местных бюджетов местных органов с целью устойчивого ресурсного обеспечения медицинского обслуживания населения.

В системе здравоохранения на вариацию бюджетных средств между областями влияют, как и в области образования, два фактора: рост бюджетных расходов (\bar{X}) и их перераспределение. Результат применения механизма перераспределения отражает показатель стандартного отклонения.

Оценку влияния этих двух факторов на вариацию расходов можно осуществить путем построения двухфакторной корреляционной модели:

$$V_{o3} = \alpha_o + \alpha_1 \chi_{o3} + \alpha_2 D_{o3}, \text{ где}$$

χ_{o3} – средний уровень расходов на здравоохранения по областям, грн;

D_{o3} – стандартное отклонение, %.

Таблица 2. Статистические характеристики уравнения регрессии

Показатели	t	95,0 доверительный интервал для β	
		Нижняя грань	Верхняя грань
α_0 (константа)	5,630	0,108	0,254
χ_{o3} (средние расходы)	-2,378	-0,001	0,000
D_{o3} (стандартное отклонение)	0,742	-0,003	0,006

Источники: рассчитано по данным Министерства финансов Украины.

Коэффициенты корреляции и уравнение регрессии показывают преимущественно обратную связь между результативными и факторными признаками. Уравнение регрессии имеет следующий вид: $\gamma_{o3} = 0,184 + \chi_{o3} + 0,001D_{o3}$, где коэффициенты корреляции Пирсона равняются: $K_{vx} = -0,819$; $K_{vd} = -0,703$; $R^2 = -0,620$; $F = 9,91$. Бета-коэффициент β первого фактора равен 1,150; второго – 0,359.

Коэффициенты t рассчитаны и доверительные интервалы приведены ниже (табл. 2).

Из приведенных статистических характеристик видно, что наибольшее влияние на вариацию расходов на здравоохранение между областями Украины оказывает динамика бюджетных расходов. Фактически это означает, что бюджетный процесс в здравоохранении слабо регулируется, и его механизм не соответствует особенностям медицинского обслуживания населения. Этот вывод подтверждается и анализом здравоохранения населения областных центров и городов областного значения как по уровню общественного здоровья, так и по ресурсному потенциалу размещенных на их территории заведений.

В области культуры наблюдаются тенденции, аналогичные тенденциям в здравоохранении. На протяжении 2000–2012 гг. коэффициент вариации расходов на финансирование культурных потребностей сокращается между областями Украины, средний уровень затрат растет, стандартное отклонение увеличивается, но темпами значительно более медленными, чем показатель средних расходов.

Выводы. Проведенный анализ свидетельствует о необходимости усовершенствования методологии реформирования механизма развития социальной инфраструктуры, предполагающий изменение подходов к бюджетированию социально важных отраслей экономики. Целесообразно развивать межбюджетные отношения на основе программного подхода, снижающие социальные риски при ассигновании денежных ресурсов на развитие социальной инфраструктуры.

До последнего времени программно-целевой подход реализовывался преимущественно на государственном уровне. На уровне местных бюджетов внедрение программно-целевого метода должно было состояться в прошлом 2014 году. Однако существует ряд деструктивных факторов, препятствующих внедрению нового инструментария управления бюджетными ресурсами. Важнейшие из них – предметная неопределенность межбюджетного регулирования. Сегодня очевидно, что в основе современного бюджетирования – переход от постатейного механизма формирования бюджета к программному. Именно такой подход сегодня актуален, особенно для Донбасса. Его применение дает возможность согласовать различные государственные стратегии восстановления инфраструктуры на кризисных территориях. Программно-целевой подход обеспечивает формирование бюджетов отраслей социальной инфраструктуры на основе стратегических планов, плановых объемов

инвестиций и других документов перспективного значения. Подобная практика при ее институциональном освоении решает проблему согласования результатов бюджетирования с финансовым потенциалом объектов социальной инфраструктуры и ресурсной самостоятельностью регионов.

На основе построения панели статистических показателей рассчитаны горизонтальные (временные) и вертикальные (структурные) тренды, результаты которых позволили выявить разбалансированность финансового планирования в отраслях социальной инфраструктуры, что приводит к бюджетным диспропорциям и ограничению доступа граждан к услугам. Необходима новая функциональная логика распределения финансовых ассигнований, обеспечивающая переход от нормативной к поведенческой экономике, ориентированной на изменчивую динамику личных и общественных потребностей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Семенов В.В. Моделивання впливу міжбюджетних трансфертів України на фінансування соціальної інфраструктури // Доп. Національної академії наук України. – 2013. – № 13. – С.47–53.
2. *Економічні та гуманітарні напрями розвитку соціальної інфраструктури* / за наук. ред. В.М. Новікова. – К., 2012. – 510 с.
3. *Обзор международного опыта внедрения бюджетирования, ориентированного на результат* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rostu-comp.ru/content/view/143>

REFERENCES

1. Semenov V.V. (2013). Modelyuvannya vplyvu mizhbyudzhethnykh transfertiv Ukrayiny na finansuvannya sotsial'noyi infrastruktury [Modeling the impact of intergovernmental fiscal transfers Ukraine on the social infrastructure financing]. *Dopovidi Natsional'noyi akademiyi nauk Ukrayiny – Reports of the National Academy of Sciences of Ukraine*, 13, 47-53 [in Ukrainian].
2. Novikov V.M. (Ed.). (2012). *Ekonomichni ta humanitarni napryamy rozvytku sotsial'noyi infrastruktury* [The economic and humanitarian directions of social infrastructure development]. Kyiv [in Ukrainian].
3. *Obzor mezhhdunarodnoho opyta vnedreniya byudzhetyrovaniya, oryentyrovannoho na rezul'tat* [A review of international experience in the implementation Performance-based budgeting]. Retrieved from <http://www.rostu-comp.ru/content/view/143> [in Russian].

Стаття надійшла до редакції журналу 04.11.2014