

Горин Володимир Петрович

д.е.н., доцент, професор кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
ЗУНУ, м. Тернопіль

Буярьський Андрій Васильович

студент гр. ФФМ-11, ФФО, ЗУНУ, м. Тернопіль

ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Однією із характерних ознак бюджетної практики в Україні є стійкий дефіцит бюджетних ресурсів на усіх рівнях бюджетної системи. Багато в чому це явище спричинене невідповідністю взятих на себе державою соціальних зобов'язань та реальних фінансових можливостей для їхнього забезпечення. Проведення патерналістської соціальної політики, що передбачає пріоритетне надання категоріальних соціальних трансфертів для значної частини населення, що спричиняють «розпорошування» обмежених бюджетних ресурсів і не дають очікуваного результату, ускладнює завдання досягнення стійкості бюджету та зниження негативного впливу його розбалансованості на економіку. Свого часу А. Гальчинський зазначав, що «проблема оптимізації соціальних видатків давно назріла. Україна вичерпала можливості вирішення соціальних проблем через механізми державного бюджету» [1]. Ця проблема залишається актуальною дотепер. Вчений вказував, що держави з ринковою економікою застосовують активні економічні, зокрема й фіскально-бюджетні інструменти з метою стимулювання притоку фінансових ресурсів приватного сектору економіки для реалізації соціальних ініціатив (соціальні інвестиції). На відміну від України, в державах ЄС видатки інвестиційного характеру у складі видатків соціального спрямування сягають понад третину загальних обсягів. Вирішення цієї дилеми ставить перед вітчизняними науковцями і практиками завдання вироблення нових підходів до оптимізації масштабів і форм використання бюджетних ресурсів на реалізацію соціальної функції держави в Україні відповідно до очікувань суспільства та економічних можливостей країни.

Враховуючи стійкий інтерес з боку суспільства до цієї проблематики, питання участі державних фінансів у реалізації «соціальності» держави завжди перебувають у полі зору науковців економічного спрямування. Серед вчених, праці яких мають найбільш вагоме значення для розробки теорії та практики фінансового забезпечення соціальної функції держави, необхідно відзначити таких дослідників, як Ш. Бланкарт, М. Масгрейв, В. Норгауз, А. Пігу, Р. Солоу, Дж. Стігліц, М. Фрідман та інші. У сучасній вітчизняній фінансовій науці цими питаннями займаються А. Гальчинський, В. Геєць, Т. Єфіменко, О. Кириленко, Е. Лібанова, З. Лободіна, І. Луніна. Проте, в умовах мінливого зовнішнього середовища, постійного виникнення нових чинників, які справляють вагомий вплив на функціонування системи державних фінансів, вивчення проблематики масштабів та способів залучення бюджетних ресурсів до реалізації соціальної функції держави не втрачає актуальності.

Поняття соціальної функції держави зазнає перманентної трансформації із розвитком суспільства, змінюються сфери її охоплення, масштаби та форми реалізації. Криза концепції соціальної держави, яка спостерігалась у 70-х рр. ХХ ст., призвела до відходу від усталеного сприйняття соціальної функції як діяльності держави щодо надання соціальних трансфертів і забезпечення інших форм соціального захисту населення. Межі соціальної функції держави значно розширились, охопивши також питання забезпечення доступності освітніх та медичних послуг, задоволення культурних потреб, тобто напрямів соціальної політики, які покликані забезпечити не захист індивіда від дії соціальних ризиків, а дати йому можливість інтелектуального та духовно-культурного розвитку. На думку А. Чухна, «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» [5, с. 614]. Таким чином, криза концепції держави суспільного добробуту (соціальної держави) не призвела до падіння обсягів бюджетних ресурсів, які надходять на вирішення соціальних проблем, але спричинила трансформацію напрямів їх використання.

З утвердженням концепції сталого інклюзивного розвитку в сучасних умовах соціальна функція держави, на думку наукового товариства, охоплює нові напрями відповідальності, а саме забезпечення екологічно безпечного середовища життєдіяльності, створення належних умов для соціальної інклюзії, тобто залучення до суспільного життя усіх верств населення, в тому числі тих, які раніше з різних причин були з нього виключені. Досягнення добробуту суспільства і вирішення соціальних проблем, за концепцією інклюзивного розвитку, є наслідком не форсованого розвитку системи соціальних виплат, а активізації економічної діяльності й залучення до економічного життя широких верств суспільства, забезпечення їхнього доступу до ресурсів та можливостей, справедливого розподілу результатів економічного зростання.

Незважаючи на те, що участь державних фінансів у реалізації соціальної функції держави виявляється у різних аспектах (в тому числі через проведення соціально-спрямованої політики оподаткування особистих доходів та майна громадян), провідним фіскальним інструментом соціальної політики є бюджет. Вагомий вплив на визначення об'ємно-структурних параметрів спрямування бюджетних ресурсів на реалізацію соціальної функції держави справляє чинне соціальне та бюджетне законодавство, зокрема Закон України «Про державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти і нормативи», Бюджетний кодекс України й інші нормативні акти. Практична реалізація норм бюджетного законодавства щодо соціальної політики дає підстави відповідності структури бюджетних видатків загальноєвропейським тенденціям, характерним для країн, що належать до числа соціальних держав. Провідними напрямами видатків у структурі бюджетів усіх рівнів в Україні впродовж останніх десятиліть є такі, що належать до царини реалізації соціальної функції держави – соціальний захист населення, освіта, охорона здоров'я. Проте, вагоме місце асигнувань на

соціальні цілі у структурі сукупних видатків, а також постійне зростання їх обсягів не спричиняють відповідних системних змін у царині підвищення їхньої ефективності [3, с. 263]. За такої ситуації, подальше нарощування бюджетних видатків соціального спрямування загрожує трансформуватись у вагомий чинник прискорення інфляційних процесів у країні.

Зважаючи на посилення нестабільності суспільного розвитку, виникнення нових загроз політичного, економічного, воєнного характеру, забезпечення соціальної безпеки людини і суспільства є головним завданням у реалізації соціальної функції держави. Провідною умовою цієї безпеки є забезпечення достатнього життєвого рівня для усіх верств суспільства на підставі проведення послідовної та науково-обґрунтованої політики доходів. Ця політика повинна забезпечити виконання триєдиного завдання: по-перше, дотримання принципу справедливості у формуванні доходів людини відповідно до її зусиль; по-друге, гарантування мінімального стандарту доходу для кожного індивіда; по-третє, утримання показників майнового розшарування й поляризації доходів різних суспільних верств у прийнятних межах.

Фінансовою наукою напрацьовано широкий спектр фіскально-бюджетних інструментів, за допомогою яких держава має змогу впливати на пропорції формування доходів населення, провідними з яких є регулювання елементів оподаткування цих доходів, оплати праці у бюджетному секторі економіки та розмірів соціальних трансфертів. На наше переконання, у політиці формування трудових доходів зайнятих у бюджетному секторі необхідно дотримуватись таких принципів, як гідний рівень заробітної плати за пророблену роботу (гарантування для значної частини працівників бюджетної сфери мінімальної зарплати вважаємо неприйнятним) за одночасної оптимізації чисельності зайнятих у бюджетній сфері. Поряд з цим, забезпечення належного рівня оплати праці в бюджетній сфері має базуватися на встановленні оптимальних міжпосадових співвідношень шляхом упорядкування системи оплати праці в бюджетних галузях на основі Єдиної тарифної сітки. Необхідно дотримуватись також «розумних» пропорцій у міжгалузевій диференціації оплати праці у бюджетному секторі, адже збереження багатократного розриву між рівнем зарплат працюючих в окремих галузях бюджетної сфери не має виправдання. Як свідчить вітчизняний досвід, не мав належного ефекту щодо зниження корупції в бюджетній сфері й підвищення ефективності публічного управління експеримент із встановлення надміру завищених розмірів оплати праці для посадовців високого рангу без посилення їх відповідальності й безповоротності покарання за зловживання посадовим становищем у корисних цілях. Натомість, він спричинив посилення соціальної напруги й формування в суспільстві стійкого переконання щодо неефективності витрачання бюджетних коштів та відірваності інтересів керівного класу від пересічних громадян.

Хоча у практиці розвинених ринкових країн провідним інструментом вирівнювання доходів різних верств населення є прибуткове оподаткування, через використання єдиної ставки ПДФО, а також фактичну нейтралізацію дії соціальної податкової пільги (право на неї має незначна частина населення),

регуляторний потенціал прибуткового оподаткування в Україні практично не розкритий. За цих обставин значний регуляторний потенціал як інструмент забезпечення прийнятних параметрів розподілу доходів населення мають бюджетні соціальні трансферти. Проте, для вітчизняної системи соціальних бюджетних трансфертів характерні складні проблеми, що негативно впливають на її ефективність: по-перше, необґрунтованість розмірів значної частини виплат через використання занижених державних соціальних стандартів; по-друге, низький рівень адресності соціальних трансфертів через пріоритет їх категоріальних різновидів, що не передбачають урахування майнового стану та фінансової спроможності реципієнта при їхньому призначенні. Внаслідок цього бюджетні ресурси «розпорошуються» між значною кількістю соціальних бюджетних програм, а вплив виплат на рівень доходів реципієнтів залишається вкрай незначним. Іншими негативними ознаками вітчизняної моделі надання соціальних трансфертів за рахунок бюджетних коштів є порушення принципу інклюзії при їх призначенні (не усі, хто має право на допомогу та отримання субсидованих благ за рахунок бюджетних коштів можуть це право реалізувати) та стигматизація реципієнтів (відчуття приниження через складність процедури призначення та незначні розміри соціальних виплат). Вирішення цієї дилеми, на наш погляд, має передбачати відмову від фінансово-незабезпечених соціальних програм, значне підвищення розмірів соціальних трансфертів за одночасного звуження контингенту їх реципієнтів, відмову від категоріального принципу при призначенні соціальних виплат.

Окремої уваги потребують негативні моменти бюджетного фінансування соціальної сфери, що забезпечує надання основного спектру суспільних послуг для населення. Галуз освіти, культури, охорони здоров'я впродовж десятиліть відчували дефіцит фінансування, в умовах військової агресії проти України та концентрації бюджетних ресурсів на завданнях оборони країни ця проблема набуває ще більшої гостроти. За цих умов підвищується актуальність питання щодо активізації процесів залучення позабюджетних ресурсів для забезпечення соціальної сфери. Значні перспективи у цьому плані має механізм державно-приватного партнерства, що дає можливість об'єднати бюджетні ресурси та кошти бізнесу й окремих осіб над реалізацією суспільно важливих проєктів, що матимуть корисний ефект як для держави, так і для її партнерів. Також значний інтерес з точки зору перспектив зміцнення фінансового становища соціальної сфери має використання інструментів фандрайзингу і проєктного фінансування, які отримали широке використання у зарубіжних державах. Проте, перспективи їхнього впровадження у вітчизняну практику безпосередньо пов'язані із зміною підходів до організації діяльності закладів соціальної сфери, отриманням відповідних знань та навиків їх працівниками.

Список використаних джерел

1. Гальчинський А. Три кроки бюджетної політики. *Дзеркало тижня*. 2006. Вип. 37. URL: https://zn.ua/ukr/finances/tri_kroki_byudzhetoyni_politiki.html

2. Горин В. П. Зарубіжний досвід регулювання доходів державного бюджету в умовах економічної нестабільності. *Світ фінансів*. 2011. Вип. 4. С. 186-199.

3. Горин В. Роль бюджету держави в умовах перехідної економіки України/ *Сталий розвиток економіки*. 2011. № 5. С. 259-265.

4. Горин В. П. Соціальні гарантії в системі соціальної безпеки держави: теоретико-методологічний аспект. *Світ фінансів*. 2013. Вип. 2. С. 69-80.

5. Чухно А. А., Леоненко П. М., Юхименко П. І. Інституціонально-інформаційна економіка: підручник / за ред. акад. НАН України А. А. Чухна. К.: Знання, 2010. 687 с.