

УДК 336.14; 351.84; 364

Зоряна Лободіна

**ПРАКТИКА І ПРОБЛЕМАТИКА
ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ
ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ ОБЛАСТІ
НА СОЦІАЛЬНУ СФЕРУ ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ
НАСЕЛЕННЯ**

Проаналізовано практику бюджетного забезпечення соціальної сфери та соціального захисту населення в Україні. Проведено моніторинг здійснення видатків місцевих бюджетів Тернопільської області на соціальний захист населення, освіту, охорону здоров'я, інші галузі соціальної сфери, які забезпечують духовний та фізичний розвиток населення регіону. Виявлено основні проблеми та обґрунтовано перспективи подолання соціального відторгнення від отримання суспільних послуг в контексті забезпечення людського розвитку та побудови соціально-орієнтованої економіки.

Ключові слова: соціальна сфера, соціальний захист, бюджетне забезпечення, бюджетне фінансування, видатки місцевих бюджетів.

В умовах побудови правової та демократичної держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою актуалізуються питання забезпечення повної реалізації задекларованих у Конституції України соціальних прав і свобод її громадян. Виконання соціальних зобов'язань держави можливе за умови проведення виваженої соціальної і бюджетної політик та ефективного використання такого інструменту державного регулювання соціально-економічних процесів як бюджет.

Вищевикладене зумовлює актуальність наукових досліджень проблематики бюджетного забезпечення соціальної сфери та соціального захисту населення, оцінки ефективності здійснення видатків бюджетів соціального призначення з огляду на реальні показники со-

ціально-економічного розвитку з метою обґрунтування напрямів їх удосконалення.

Питання формування та реалізації соціальної політики держави, ролі бюджету у вирішенні пріоритетних завдань соціальної сфери і соціального захисту населення стали предметом дослідження та відображені у наукових працях вітчизняних вчених – В. Андрущенко, О. Бендасюк, О. Василика, О. Вовчак, В. Гейця, В. Дем'янишина, В. Дереди, В. Куценко, Е. Лібанової, Г. Лопушняк, І. Луніної, О. Макарової, А. Монаєнка, О. Новікової, В. Опаріна, К. Павлюк, О. Пищуліної, Д. Полозенка, В. Тропіної, В. Федосова, С. Юрія та інших.

Відаючи належне проведеним дослідженням, доцільно звернути увагу на необхідність постійного розвитку наукових поглядів на проблеми бюджетного забезпечення соціальної сфери та соціального захисту населення в контексті появи нових економічних викликів та загрозливих демографічних тенденцій в Україні.

З огляду на вищесказане метою публікації є оцінка бюджетно-го забезпечення соціальної сфери та соціального захисту в Україні; проведення моніторингу здійснення видатків місцевих бюджетів Тернопільської області на соціальний захист населення, освіту, охорону здоров'я, інші галузі соціальної сфери, які забезпечують духовний та фізичний розвиток населення регіону, виявлення основних проблем та перспектив подолання соціального відторгнення від отримання суспільних послуг у контексті забезпечення людського розвитку та побудови соціально-орієнтованої економіки.

Перехід до ринкових відносин в Україні, кризові процеси в економіці надзвичайно загострили соціальні проблеми, які стали одним із наслідків низької ефективності заходів соціальної політики, безпосереднім об'єктом якої є соціальна сфера та соціальний захист населення.

Зважаючи на наявність різних дискусійних підходів вітчизняних і зарубіжних вчених до самого поняття «соціальна сфера» та її складових галузей, вважаємо за доцільне конкретизувати, що у цьому дослідженні до соціальної сфери віднесено галузі освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, фізичної культури і спорту, засоби масової інформації.

Бюджетне забезпечення здійснюється шляхом використання таких форм, як бюджетне фінансування (форми – кошторисне фінансування, бюджетне інвестування, надання державних трансфертів) та бюджетне кредитування.

Під бюджетним фінансуванням соціальної сфери та соціального захисту ми розуміємо сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і використанням коштів централізованого грошового фонду держави, які реалізуються шляхом безповоротного і безоплатного надання бюджетних коштів розпорядникам бюджетних коштів, які належать до галузей соціальної сфери, соціального захисту населення, на проведення заходів, передбачених затвердженим бюджетом та розписом асигнувань бюджету. Процес бюджетного фінансування (встановлення бюджетних призначень головним розпорядникам бюджетних коштів, виділення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів, взяття ними бюджетних зобов'язань та здійснення платежів) галузей освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, фізичної культури і спорту, засобів масової інформації, соціального захисту населення здійснюється у встановленому Бюджетним кодексом України порядку.

Бюджетне кредитування соціальної сфери трактуємо як форму її бюджетного забезпечення, що передбачає надання розпорядникам бюджетних коштів, які належать до галузей соціальної сфери, на проведення заходів, передбачених затвердженим бюджетом та розписом надання кредитів з бюджету та повернення кредитів до бюджету, грошових коштів з бюджету відповідного рівня на поворотній, строковій і платній основах.

Дослідження динаміки та структури бюджетного забезпечення соціальної сфери в Україні дало змогу з'ясувати, що важливою передумовою функціонування її галузей є формування відповідної потреби обсягу фінансових ресурсів. Враховуючи положення теорії побудови соціальної держави та суспільного блага, на державу покладатиметься виконання соціальних функцій у суспільстві, тому вагомим джерелом фінансового забезпечення соціальної сфери є бюджетні кошти, а пріоритетною формою бюджетного забезпечення її галузей – бюджетне фінансування. Упродовж 2009–2013 рр. спостерігалось

зростання абсолютного обсягу видатків та наданих кредитів з бюджетів усіх рівнів на соціальну сферу на 61,84%, однак питома вага видатків Державного та місцевих бюджетів України на соціальну сферу у ВВП зменшилася до 11,63% у 2013 р. на 4,91%¹.

Більш детально бюджетне забезпечення соціальної сфери України в умовах побудови соціально-орієнтованої економіки розглянуто у праці автора [1].

Незважаючи на те, що фінансування галузей соціальної сфери залишається основним напрямом спрямування видатків Державного та місцевих бюджетів України, і їхні номінальні обсяги з кожним роком зростають, реформи, які проводяться у галузях соціальної сфери, поки що не забезпечили відчутного покращення якості та доступності надання суспільних послуг українцям.

Результати моніторингу бюджетного забезпечення соціального захисту населення в Україні показали зростання його обсягу, що є одним із основних інструментів поліпшення рівня матеріального становища населення. Спостерігалось і збільшення частки видатків на соціальний захист у видатках Державного та місцевих бюджетів України на 3,1 % до 28,7 % у 2013 р., ВВП – на 1,37 % до 9,97 %. Основним джерелом бюджетного забезпечення соціального захисту в Україні є кошти Державного бюджету України, абсолютна величина яких у 2013 р. збільшилася на 25,008 млрд. грн., або 39,36 %, до 88,548 млрд. грн. Спостерігалася тенденція до збільшення і частки коштів державного бюджету з 60,26 % у 2011 р. до 61,04 % у 2013 р. та зменшення питомої ваги коштів місцевих бюджетів з 39,74 % у 2011 р. до 38,96% у 2013 р. у структурі джерел фінансування соціального захисту.

Доречно зазначити також, що для аналізу взято лише видатки державного та місцевих бюджетів відповідно до функціональної класифікації за функцією «Соціальний захист та соціальне забезпечення», у той час як відповідно до статті 102 Бюджетного кодексу України видатки районних бюджетів, бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення на реалізацію державних програм соціального захисту проводяться за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захис-

¹ Проаналізовано автором на основі даних Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області [2].

ту (субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям; субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот; субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу; субвенція на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг на компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального і на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян; субвенція на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною»). У 2011 р. обсяг субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту становив 36,305 млрд. грн., 2012 р. – 43,078 млрд. грн., 2013 р. – 48,633 млрд. грн.¹ Зазначене дає підстави стверджувати, що частка коштів державного бюджету у структурі джерел бюджетного фінансування соціального захисту буде ще більшою, ніж розрахована автором.

Серед видатків Державного бюджету України переважали видатки на соціальний захист пенсіонерів, місцевих бюджетів – видатки на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді.

Результати детальнішого дослідження теоретичних засад бюджетного фінансування соціального захисту та практики здійснення видатків Державного і місцевих бюджетів України на соціальний захист та соціальне забезпечення населення України відображено у праці автора [3].

Розглянемо практику бюджетного забезпечення соціальної сфери в Тернопільській області.

¹ Проаналізовано автором на основі даних Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області [4].

Упродовж 2011–2013 рр. на фоні збільшення абсолютного обсягу видатків місцевих бюджетів Тернопільської області на 1109,69 млн. грн., або 26,58% зріс обсяг видатків на соціальну сферу з місцевих бюджетів Тернопільської області (рис. 1) на 685,27 млн. грн., або 27,08%.

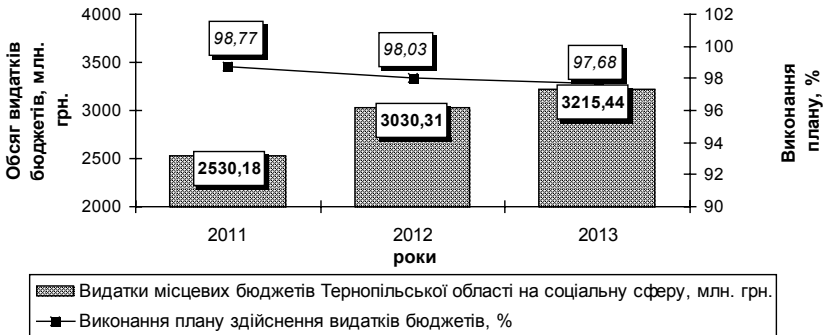


Рис. 1. Динаміка і виконання плану здійснення видатків на соціальну сферу з місцевих бюджетів Тернопільської області у 2011–2013 рр.¹

Що стосується виконання плану здійснення видатків на соціальну сферу з місцевих бюджетів Тернопільської області, то фактичні обсяги видатків на галузі зазначеної сфери були меншими, порівняно із кошторисними призначеннями з урахування внесених змін, на 1,23 % у 2011 р., 1,97 % – 2012 р. та 2,32% – 2013 р. Така тенденція пояснюється збільшенням обсягів кошторисних призначень за спеціальним фондом місцевих бюджетів Тернопільської області (переважно за рахунок збільшення обсягу власних надходжень бюджетних закладів) та неповним виконанням розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань і утворенням у зв'язку з цим кредиторської заборгованості.

Величина питомої ваги видатків місцевих бюджетів Тернопільської області на соціальну сферу (у 2011 р. – 60,59 %, 2012 р. – 61,92 %, 2013 р. – 60,83 %) дає підстави констатувати їх пріоритетність серед інших видатків зазначених бюджетів.

¹ Побудовано та розраховано автором на основі даних Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області [4].

У процесі аналізу динаміки та структури видатків місцевих бюджетів Тернопільської області на соціальну сферу у розрізі бюджетів (табл. 1) встановлено, що у 2011–2013 рр. пріоритетним джерелом бюджетного фінансування галузей освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, засобів масової інформації, фізичної культури і спорту були кошти загального фонду відповідного місцевого бюджету.

Таблиця 1

**Динаміка та структура видатків місцевих бюджетів
Тернопільської області на соціальну сферу у розрізі бюджетів
у 2011–2013 рр.¹**

Показник	2011		2012		2013	
	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %
Видатки місцевих бюджетів Тернопільської області на соціальну сферу, у т.ч.	2530,18	100,00	3030,31	100,00	3215,44	100,00
<i>видатки загального фонду</i>	<i>2374,71</i>	<i>93,86</i>	<i>2869,32</i>	<i>94,69</i>	<i>3027,7</i>	<i>94,16</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>155,47</i>	<i>6,14</i>	<i>160,99</i>	<i>5,31</i>	<i>187,77</i>	<i>5,84</i>
Видатки обласного бюджету	632,49	25,00	752,56	24,83	885,87	27,55
<i>видатки загального фонду</i>	<i>576,73</i>	<i>91,18</i>	<i>690,16</i>	<i>91,71</i>	<i>804,53</i>	<i>90,82</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>55,76</i>	<i>8,82</i>	<i>62,4</i>	<i>8,29</i>	<i>81,34</i>	<i>9,18</i>
Видатки бюджету міста обласного значення	374,01	14,78	440,55	14,54	461,06	14,34
<i>видатки загального фонду</i>	<i>342,46</i>	<i>91,56</i>	<i>409,53</i>	<i>92,96</i>	<i>420,9</i>	<i>91,29</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>31,55</i>	<i>8,44</i>	<i>31,02</i>	<i>7,04</i>	<i>40,16</i>	<i>8,71</i>
Видатки районних бюджетів	1333,53	52,70	1605,28	52,97	1624,07	50,51
<i>видатки загального фонду</i>	<i>1282,22</i>	<i>96,15</i>	<i>1558,97</i>	<i>97,12</i>	<i>1577,68</i>	<i>97,14</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>51,31</i>	<i>3,85</i>	<i>46,31</i>	<i>2,88</i>	<i>46,39</i>	<i>2,86</i>
Видатки бюджетів міст районного значення	59,06	2,33	73,86	2,44	77,51	2,41
<i>видатки загального фонду</i>	<i>54,17</i>	<i>91,72</i>	<i>65,46</i>	<i>88,63</i>	<i>70,01</i>	<i>90,32</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>4,89</i>	<i>8,28</i>	<i>8,4</i>	<i>11,37</i>	<i>7,5</i>	<i>9,68</i>
Видатки бюджетів селищ	23,57	0,93	27,05	0,89	29,11	0,91
<i>видатки загального фонду</i>	<i>20,93</i>	<i>88,80</i>	<i>24,99</i>	<i>92,38</i>	<i>26,48</i>	<i>90,97</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>2,64</i>	<i>11,20</i>	<i>2,06</i>	<i>7,62</i>	<i>2,63</i>	<i>9,03</i>
Видатки бюджетів сіл	107,5	4,25	131	4,32	137,81	4,29
<i>видатки загального фонду</i>	<i>98,19</i>	<i>91,34</i>	<i>120,21</i>	<i>91,76</i>	<i>128,07</i>	<i>92,93</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>9,31</i>	<i>8,66</i>	<i>10,79</i>	<i>8,24</i>	<i>9,74</i>	<i>7,07</i>

¹ Розраховано автором на основі даних Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області [4].

Так, питома вага видатків загального фонду місцевих бюджетів Тернопільської області у загальному обсязі видатків на соціальну сферу із зазначених бюджетів упродовж аналізованого періоду в середньому становила 94,23 %, із обласного бюджету – 91,24 %, із бюджету міста обласного значення – 91,94 %, із районних бюджетів – 96,8 %, із бюджетів міст районного значення – 90,22 %, із бюджетів селищ – 90,72 %, із бюджетів сіл – 92,01%.

Найбільша частка у видатках місцевих бюджетів Тернопільської області на фінансування галузей освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, засобів масової інформації, фізичної культури і спорту упродовж 2011–2013 рр. припадала на районні бюджети – 52,06% (середнє значення за три роки), дещо менша – на обласний бюджет – 25,79% та бюджет міста Тернополя – 14,55%, найменша – на бюджети сіл – 4,39%, бюджети міст районного значення – 2,39%, бюджети селищ – 0,91%. Така відмінність у величині показників пояснюється визначеним у ст. 87–91 Бюджетного кодексу України складом і розподілом видатків на фінансування галузей соціальної сфери між різними ланками бюджетної системи України.

Дослідження динаміки та структури видатків місцевих бюджетів Тернопільської області на соціальну сферу у розрізі галузей (табл. 2) дало підстави констатувати, що у 2011–2013 рр. найбільший обсяг бюджетних коштів був спрямований на фінансування закладів і заходів у галузі освіти – в середньому 58,08%, дещо менший – на охорону здоров'я – 33,01% та найменший – на культуру і мистецтво – 7,38%, фізичну культуру і спорт – 1,36%, засоби масової інформації – 0,17%.

Основним джерелом бюджетного забезпечення усіх галузей соціальної сфери були кошти загального фонду бюджету – їхня частка у видатках місцевих бюджетів Тернопільської області коливалася на рівні 91,66–100% (середнє значення за 2011–2013 рр.).

Таблиця 2

**Динаміка та структура видатків місцевих бюджетів
Тернопільської області на соціальну сферу у розрізі галузей
у 2011–2013 рр.¹**

Показник	2011		2012		2013	
	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %
Видатки на освіту, у т. ч. за рахунок	1477,7	58,40	1762,1	58,15	1854,6	57,68
загального фонду	1387,92	93,93	1667,52	94,63	1756,24	94,70
спеціального фонду	89,73	6,07	94,6	5,37	98,31	5,30
Видатки на охорону здоров'я, у т. ч. за рахунок	823,83	32,56	999,58	32,99	1076,9	33,49
загального фонду	773,49	93,89	947,12	94,75	1005,43	93,36
спеціального фонду	50,34	6,11	52,46	5,25	71,49	6,64
Видатки на культуру і мистецтво, у т. ч. за рахунок	185,93	7,35	224,55	7,41	237,35	7,38
загального фонду	174,51	93,86	213,22	94,95	222,69	93,82
спеціального фонду	11,42	6,14	11,33	5,05	14,66	6,18
Видатки на засоби масової інформації, у т. ч. за рахунок	5,25	0,21	4,62	0,15	4,52	0,14
загального фонду	5,25	100	4,62	100	4,52	100
спеціального фонду	–	–	–	–	–	–
Видатки на фізичну культуру і спорт, у т. ч. за рахунок	37,51	1,48	39,42	1,30	42,09	1,31
загального фонду	33,53	89,39	36,83	93,43	38,79	92,16
спеціального фонду	3,98	10,61	2,59	6,57	3,3	7,84

У 2013 р. видатки місцевих бюджетів Тернопільської області на освіту зросли на 376,9 млн. грн., або 25,51% порівняно із 2011 р., охорону здоров'я – 253,09 млн. грн., або 30,72%, культуру і мистецтво – 51,42 млн. грн., або 27,66%, фізичну культуру і спорт – 4,58 млн. грн., або 12,21%. Одночасно зменшився обсяг бюджетного фінансування засобів масової інформації – у 2013 р. на 0,73 млн. грн., або 13,9% порівняно із 2011 р.

¹ Розраховано автором на основі даних Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області [4].

Видатки місцевих бюджетів Тернопільської області на соціальну сферу переважно спрямовувалися на виплату заробітної плати працівників бюджетних установ та нарахувань на неї, оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

У результаті жорсткої економії бюджетних коштів у 2013 р. в дитячих дошкільних закладах Тернопільської області за рахунок загального фонду місцевих бюджетів видатки на харчування на 1 діто-день склали 4,28 грн. На харчування дітей дошкільного віку в школах-дитячих садках та в групах, організованих при загальноосвітніх закладах з метою підготовки дітей до школи, використано 1928,6 тис. грн. (вартість 1 діто-дня 5,06 грн.), на харчування інших категорій учнів у загальноосвітніх школах – 22761,4 тис. грн. (вартість 1 діто-дня – 3,19 грн.).

У галузі охорони здоров'я вартість 1 ліжко-дня із забезпечення медикаментами за рахунок коштів загального фонду місцевих бюджетів Тернопільської області у 2013 р. склала 5,32 грн., що на 0,37 грн. менше, ніж у 2012 р., зокрема з обласного бюджету – 6,84 грн., бюджету м. Тернополя – 7,73 грн., з районних бюджетів – 4,67 грн.

Вартість 1 ліжко-дня з придбання продуктів харчування у медичних закладах у 2013 р. склала 6,95 гривень, що на 0,14 грн. менше вартості ліжко-дня у 2012 р., зокрема з обласного бюджету – 8,91 грн., з бюджету м. Тернополя – 6,42 грн., з районних бюджетів – 4,81 грн.

Викладене вище дає підстави констатувати, що збільшення обсягу бюджетного фінансування соціальної сфери не сприяло покращенню якості освітніх, медичних, культурних та інших суспільних послуг, які надаються населенню.

Отже, результати розрахунків показали, що основною формою бюджетного забезпечення соціальної сфери як в Україні загалом, так і у Тернопільській області зокрема, є бюджетне фінансування, оскільки за його допомогою формується близько 99,99% фінансових ресурсів галузей зазначеної сфери.

Окрім основної проблеми бюджетної забезпеченості соціальної сфери – невідповідності між обсягом бюджетного фінансування та потребою освіти, охорони здоров'я, галузей, які забезпечують духовний і фізичний розвиток населення, у фінансових ресурсах

недосконалість системи управління бюджетними видатками посилюється іншими проблемами, що зумовлюють їх низьку ефективність:

– відсутність довгострокового прогнозу та середньострокового плану розвитку соціальної сфери, які б включали послідовне бачення напрямів реформування її галузей з відповідним обґрунтуванням необхідного фінансування заходів;

– повільне і непослідовне впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі;

– розпорошення функцій управління галузями між різними міністерствами та розірваність управління цими галузями на різних рівнях влади, а також надмірна регульованість процедур надання коштів бюджету;

– непрозорість формування міжбюджетних відносин через відсутність нормативів фінансового забезпечення за відповідними галузями, або вартісних стандартів надання соціальних послуг, що не лише знижує ефективність видатків, а й породжує марнотратство та можливості зловживань фінансовими ресурсами; фактична відсутність ефективної системи оцінки діяльності установ соціальної сфери та ефективності витрачання видатків на їх утримання, а також моніторингу та оцінки соціальних програм [5, с. 98].

Суттєвою проблемою державної соціальної політики та недоліком саме бюджетного механізму її реалізації є те, що «... попри існування системи мінімальних соціальних стандартів в Україні та поступове підвищення існуючих, діюча в Україні система державних соціальних стандартів не є цілісною і поки що не зорієнтована на конституційні норми, не забезпечує урахування міжнародних норм в галузі застосування соціальних стандартів. Діючі на сьогодні соціальні стандарти далекі від сучасних економічних реалій та застосовуються без урахування економічних можливостей держави» [6].

Недосконалим є і використання бюджетних механізмів реалізації соціальних стандартів, зокрема: фінансується бюджетна установа, яка надає суспільні послуги, а не сама послуга; бюджет, який розрахову-

ється і затверджується на один бюджетний рік, не гарантує наступності бюджетної політики у сфері видатків протягом у середньостроковій перспективі; ускладнена координація соціальної та бюджетної політик (наприклад, галузь освіти фінансується щонайменше через чотири міністерства: освіти, охорони здоров'я, внутрішніх справ, аграрної політики).

Встановлення нормативів бюджетної забезпеченості також кваліфікується науковою громадськістю як недосконале. У процесі розрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості при визначенні обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, повинні враховуватися законодавчо встановлені державні соціальні стандарти і нормативи [4]. За експертними оцінками Асоціації міст України, у 2001–2002 рр. розрахунки дійсно проводилися, виходячи з узагальнених потреб у таких витратах. У наступні роки нормативи визначалися на основі розрахунків попереднього року, з урахуванням зростання заробітної плати працівників бюджетних установ. При цьому практично не враховувались зростання інфляції; потреба в збільшенні персоналу; удосконалення матеріально-технічного забезпечення діяльності установ соціальної сфери тощо [7, с. 109].

Варто також відзначити, що під час розрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості не враховується якість суспільної послуги, що майже унеможливує формування об'єктивної її вартості, тому значним недоліком у системі соціальних стандартів слід також вважати відсутність розробленого державного мінімального стандарту якості.

Проаналізуємо стан бюджетного забезпечення соціального захисту за рахунок коштів місцевих бюджетів Тернопільської області.

Аналізуючи дані, наведені на рис. 2, констатуємо зростання абсолютного обсягу видатків місцевих бюджетів Тернопільської області на соціальний захист і соціальне забезпечення на 388,52 млн. грн., або 37,69 %, порівняно із 2011 р. до 1419 млн. грн. у 2013 р.

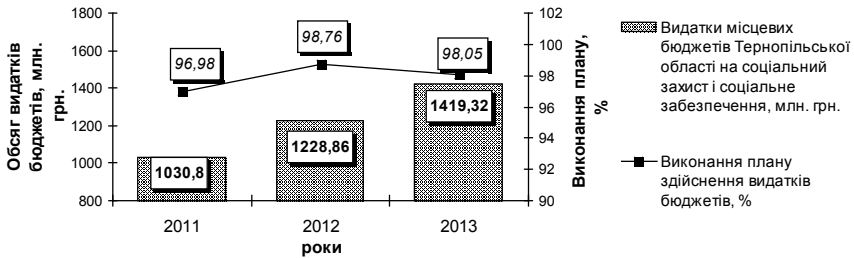


Рис. 2. Динаміка та виконання плану здійснення видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення із місцевих бюджетів Тернопільської області у 2011–2013 рр.¹

Що стосується виконання плану здійснення видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення з місцевих бюджетів Тернопільської області, то фактичні обсяги зазначених видатків були меншими порівняно із кошторисними призначеннями з урахування внесених змін на 3,02 % у 2011 р., 1,24 % – 2012 р. та 1,95 % – 2013 р.

Питома вага видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення у видатках місцевих бюджетів Тернопільської області щороку зростає: у 2011 р. вона становила 24,67 %, 2012 р. – 25,11 %, 2013 р. – 26,85 %.

У процесі аналізу динаміки та структури видатків місцевих бюджетів Тернопільської області на соціальний захист у розрізі бюджетів (табл. 3) встановлено, що у 2011–2013 рр. пріоритетним джерелом бюджетного фінансування соціального захисту були кошти загального фонду відповідного місцевого бюджету.

Так, питома вага видатків загального фонду місцевих бюджетів Тернопільської області у загальному обсязі видатків на соціальний захист із зазначених бюджетів упродовж аналізованого періоду в середньому становила 98,93 %, із обласного бюджету – 84,5 %, із бюджету міста обласного значення – 99,92 %, із районних бюджетів – 99,5 %, із бюджетів міст районного значення – 99,88%, із бюджетів селищ – 100%, із бюджетів сіл – 100%.

¹ Побудовано та розраховано автором на основі даних Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області [4].

Таблиця 3

**Динаміка та структура видатків місцевих бюджетів
Тернопільської області на соціальний захист у розрізі бюджетів
у 2011–2013 рр. ¹**

Показник	2011		2012		2013	
	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %
Видатки місцевих бюджетів Тернопільської області на соціальний захист, у т.ч.	1030,80	100	1228,86	100	1419,32	100
<i>видатки загального фонду</i>	<i>1018,569</i>	<i>98,81</i>	<i>1216,637</i>	<i>99,01</i>	<i>1404,872</i>	<i>98,98</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>12,232</i>	<i>1,19</i>	<i>12,221</i>	<i>0,99</i>	<i>14,443</i>	<i>1,02</i>
Видатки обласного бюджету	40,321	3,91	50,398	4,10	68,525	4,83
<i>видатки загального фонду</i>	<i>32,309</i>	<i>80,13</i>	<i>42,783</i>	<i>84,89</i>	<i>60,629</i>	<i>88,48</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>8,012</i>	<i>19,87</i>	<i>7,615</i>	<i>15,11</i>	<i>7,896</i>	<i>11,52</i>
Видатки бюджету міста обласного значення	171,21	16,61	196,822	16,02	219,591	15,47
<i>видатки загального фонду</i>	<i>171,104</i>	<i>99,94</i>	<i>196,58</i>	<i>99,88</i>	<i>219,437</i>	<i>99,93</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>0,106</i>	<i>0,06</i>	<i>0,242</i>	<i>0,12</i>	<i>0,154</i>	<i>0,07</i>
Видатки районних бюджетів	816,845	79,24	980,51	79,79	1129,74	79,60
<i>видатки загального фонду</i>	<i>812,74</i>	<i>99,50</i>	<i>976,163</i>	<i>99,56</i>	<i>1123,365</i>	<i>99,44</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>4,105</i>	<i>0,50</i>	<i>4,347</i>	<i>0,44</i>	<i>6,37</i>	<i>0,56</i>
Видатки бюджетів міст районного значення	0,274	0,03	0,246	0,02	0,251	0,02
<i>видатки загального фонду</i>	<i>0,273</i>	<i>99,64</i>	<i>0,246</i>	<i>100</i>	<i>0,251</i>	<i>100</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>0,001</i>	<i>0,36</i>	–	–	–	–
Видатки бюджетів селищ	0,123	0,01	0,126	0,01	0,108	0,01
<i>видатки загального фонду</i>	<i>0,123</i>	<i>100</i>	<i>0,126</i>	<i>100</i>	<i>0,108</i>	<i>100</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	–	–	–	–	–	–
Видатки бюджетів сіл	2,028	0,20	0,756	0,06	1,105	0,08
<i>видатки загального фонду</i>	<i>2,02</i>	<i>100</i>	<i>0,739</i>	<i>100</i>	<i>1,082</i>	<i>100</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>0,008</i>	–	<i>0,017</i>	–	<i>0,023</i>	–

Найбільша частка у видатках місцевих бюджетів Тернопільської області на фінансування соціального захисту і соціального забезпечення упродовж 2011–2013 рр. припадала на районні бюджети – 79,54% (середнє значення за три роки), дещо менша – на бюджет міста Тернополя – 16,03% та обласний бюджет – 4,28%, найменша – на бю-

¹ Розраховано автором на основі даних Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області [4].

джети сіл – 0,11%, бюджети міст районного значення – 0,02%, бюджети селищ – 0,01%. Така відмінність у величині показників пояснюється визначеним у статтях 87–91 Бюджетного кодексу України [8] складом і розподілом видатків на фінансування соціального захисту та соціально-го забезпечення між ланками бюджетної системи України.

Основними проблемами функціонування чинної в Україні системи соціального захисту, на наш погляд, є: невідповідність між прагненням держави забезпечити ефективний соціальний захист малозабезпечених громадян та її фінансовими можливостями щодо практичної реалізації таких заходів; недосконалість системи державної соціальної допомоги; неоднозначне трактування понять «соціальні стандарти» та «соціальні гарантії», що призводить до виникнення соціальних проблем на практиці; недосконалість пенсійного законодавства та неефективність функціонування всієї системи пенсійного забезпечення; нерозвиненість системи соціального страхування; наявність значної кількості соціальних пілг, які деформують систему соціального захисту населення.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів вважаємо за доцільне змінити роль і функції держави у сфері соціального захисту. На нашу думку, держава передусім повинна створити такі умови для своїх громадян, за яких кожен зміг би забезпечити достойний рівень життя не тільки для себе, а й для своєї сім'ї. Це дасть змогу суттєво зменшити видатки на виплату соціальних допомог. Таким чином управління у сфері соціального захисту буде тісно переплетене з державною політикою зайнятості та охорони праці, яка також є одним із видів соціальної політики й охоплює політику регулювання ринку праці й забезпечення ефективної зайнятості населення, політику організації та нормування праці, політику забезпечення безпечних умов праці, політику забезпечення справедливого вирішення виробничих колективних спорів і трудових конфліктів [9].

Отже, незважаючи на проголошені в Україні соціальні пріоритети, державна політика не досягла задекларованих цілей і результативність видатків соціального призначення залишається невисокою. Передусім це пояснюється відсутністю системних реформ у соціальній сфері, системи соціального захисту населення, оскільки соціальна по-

літика фактично вичерпувалася нарощуванням номінальних обсягів соціальних видатків та соціальних виплат. Зважаючи на те, що основна частина зростаючого фінансування соціальної сфери спрямовувалася на поточні видатки, відповідного покращання якості суспільних послуг, які споживаються населенням, не відбулось, так само, як і очікуваного соціального ефекту для добробуту всього суспільства. Відповідно, без радикального реформування всієї системи надання суспільних послуг чинна соціальна політика не сприятиме підвищенню рівня та якості життя населення, зниженню їхнього майнового розшарування, не гарантує населенню базовий рівень суспільних послуг.

Література

1. Звіти про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2009–2013 рр. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>.

2. Лободіна З. Бюджетне забезпечення соціальної сфери в умовах побудови соціально-орієнтованої економіки в Україні / Зоряна Лободіна // Світ фінансів. – 2013. – Вип. 4. – С. 75–86.

3. Лободіна З. Бюджетне фінансування соціального захисту в Україні / Зоряна Лободіна // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2014. – Вип. 3. – С. 7–19.

4. Звітність Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області про виконання місцевих бюджетів Тернопільської області у 2011–2013 рр.

5. Скулиш Ю. І. Соціальна спрямованість бюджетної політики в Україні: інтегральна оцінка та тенденції розвитку / Скулиш Ю. І. // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2010. – № 6. – С. 93–98.

6. Пищуліна О. Щодо зміни підходів до формування соціальних стандартів в Україні / О. Пищуліна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Desember/13.htm>.

7. Фесенко А. М. Дієвість системи соціальних гарантій в Україні: критичний аналіз [Електронний ресурс]. / Фесенко А. М., Бондарець Б. Б. // Наукові праці. Соціологія. – 2012. – Вип. 172. – Т. 184. – С. 106–110. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/sociology/2012/184-172-23.pdf>.

8. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. із змінами і доповненнями [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

9. Лопушняк Г. С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку : моногр. / Г. С. Лопушняк. – Львів, 2011. – 372 с.

Zoryana Lobodina

**PRACTICE AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION
OF THE LOCAL BUDGET EXPENDITURES OF TERNOPIL
REGION ON SOCIAL SERVICES AND SOCIAL
PROTECTION OF POPULATION.**

The practice of budget support of social sphere and social protection in Ukraine was analyzed. Monitoring of the implementation of expenditures of local budgets in Ternopil region on social protection, education, medical, cultural and other branches of social sphere was performed. The main problems and prospects for overcoming of social exclusion from receiving public services in the context of human development and the formation of socially oriented economy were founded out.

Keywords: *social sphere, social protection, budgetary support, budgetary financing, expenditures of local budgets.*