

І ²ÑÖÄÄ² ÁÐ ÄÆÄÒÈ Ó Ô²Í ÁÍ ÑÓÄÄÍ Í ²  
ÑÎ Ö²ÄÈÛÍ Í -ÈÖÈÛÖÖÍ Í ÄÎ ÐÍ ÇÄÈÒÈÓ ÐÄÄ²Í Í ²Ä

*Вивчено питання нестабільності фінансування соціально-культурної сфери на сучасному етапі державотворення. Проаналізовано структуру і динаміку соціальних видатків державного та місцевих бюджетів України. Обґрунтовано заходи щодо оптимізації видаткової частини місцевих бюджетів на фінансування соціально-культурної сфери в умовах обмеженості бюджетних коштів.*

*The problems of instability of funding the social sphere at the present stage of state building are studied. The structure and dynamics of social spending of state and local budgets of Ukraine are analyzed. The measures to optimize the expenditure of local budgets for financing the social sphere in a limited budget funds are grounded.*

Сталий соціально-економічний розвиток держави з усталеними традиціями демократичного врядування передбачає не тільки ефективне функціонування й оптимальну взаємодію усіх сфер і ланок фінансової системи, не менш важливу роль відіграють соціальні пріоритети витрачання бюджетних коштів. Переконливим свідченням цього є приклад Скандинавських країн, де видатки на соціально-культурну сферу, будучи першочерговим напрямом реалізації бюджетної політики на місцевому рівні, займають чи не найбільшу частку в структурі видаткової частини місцевих бюджетів. Безперечно, основною вадою такого механізму витрачання фінансових ресурсів є надвисокий рівень податкового тиску в загальносвітовій практиці оподаткування. Проте сплата податкових платежів у цьому випадку відповідає базовій домінанті оподаткування "послуги – оплата", що визначає податки як плату за послуги, котрі органи місцевого самоврядування надають членам територіального колективу. При цьому платники готові сплачувати високі податки, оскільки найбільшою мірою відчують рух фінансових ресурсів через усі ланки бюджетної системи, їхній розподіл, перерозподіл і використання.

В економічній літературі вивченню питань ролі місцевих бюджетів у фінансуванні соціально-культурного розвитку регіонів приділялось багато уваги. Зокрема, в дискусії щодо проблем витрачання бюджетних коштів взяли участь такі вітчизняні науковці: Й. М. Бескид, О. Д. Василик, В. М. Геєць, В. Г. Дем'янишин, В. В. Зайчикова, О. П. Кириленко, В. І. Кравченко, М. І. Кульчицький, І. О. Луніна, Ц. Г. Огонь, В. М. Опарін, К. В. Павлюк, Ю. В. Пасічник, О. М. Піхоцька, І. В. Сало, Л. Л. Тарангул, І. Я. Чугунов, С. І. Юрій. В їхніх роботах запропоновано шляхи вирішення питань оптимізації структури соціальних видатків місцевих бюджетів, підвищення рівня фінансової децентралізації та деконцентрації державної влади, послаблення залежності місцевих бюджетів від трансфертів.

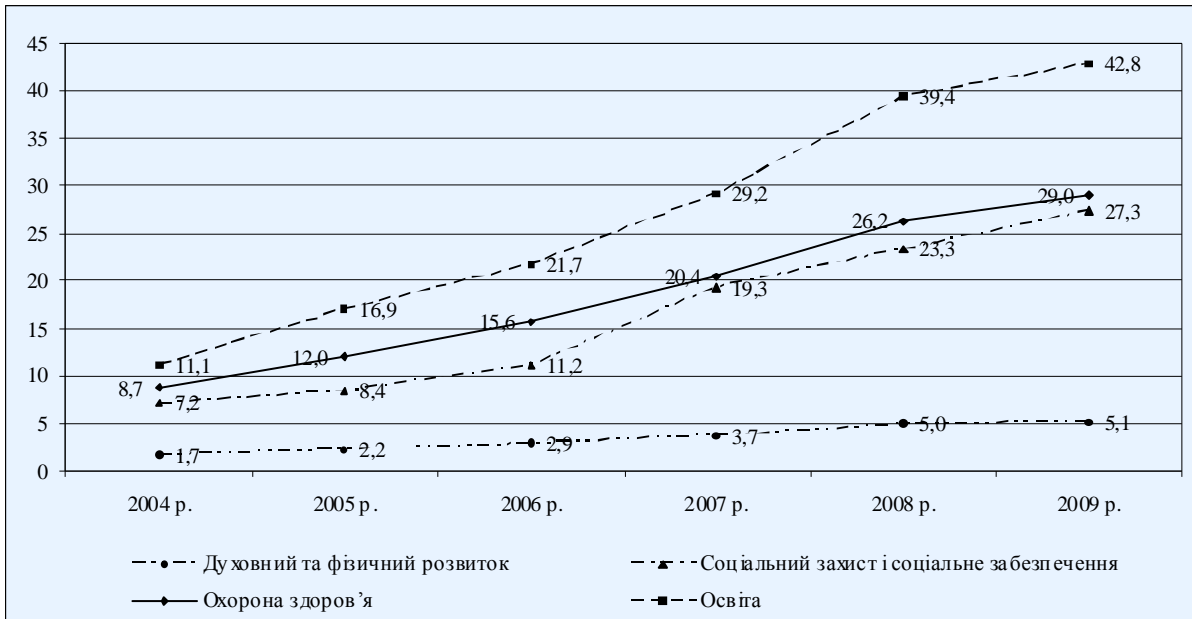
Крім цього, заслуговують на особливу увагу публікації російських науковців Б. Г. Болдирєва, М. В. Васильєвої, Л. А. Дробозіної, А. Г. Ігудіна, В. В. Курочкіна, І. В. Лексіна, Л. П. Окуньової, Л. П. Павлової, В. Г. Панскова, Г. Б. Поляка, В. М. Родіонової, М. І. Тодоровича, К. Я. Чижова, С. Д. Шаталова, які сприяли вирішенню теоретичних і практичних проблем функціонування місцевих бюджетів. У своїх наукових доробках згадані автори порушували питання нестабільності фінансування соціально-культурної сфери, відсутності ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу бюджетних коштів, відмінностей у рівнях економічного розвитку регіонів й умов життя в них, що потенційно призводить до нарощування соціальних конфліктів, політичної нестабільності та суспільного невдоволення.

Зважаючи на це, метою статті є вироблення науково-теоретичних підходів щодо визначення ролі місцевих бюджетів у фінансуванні соціально-культурного розвитку регіонів, а також обґрунтування напрямів оптимізації соціальних видатків.

Для України, як і для переважної більшості постсоціалістичних країн, характерне гостре недофінансування соціально-культурного розвитку регіонів. Причин цьому безліч. По-перше, через низький рівень податкового навантаження на малий і середній бізнес, який, перебуваючи в тіньовому секторі економіки, завжди гостро реагував на будь-який тиск з боку держави. По-друге, через низку ефективності контрольних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, і як наслідок – нестача адекватних важелів впливу на нецільове й неефективне витрачання бюджетних

коштів. По-третє, через відсутність єдиних концептуальних підходів до вироблення стратегії соціально-культурного розвитку нашої держави у зв'язку з надмірною поляризацією політичних поглядів законодавчої та виконавчої гілок влади.

В результаті маємо такий стан справ у фінансуванні соціально-культурного розвитку регіонів, який більшість вітчизняних учених-економістів пов'язують із "залишковим принципом", тобто в останню чергу або ж за дуже скороченими нормативами (див. рис. 1). Проте в умовах демократичних перетворень соціальні пріоритети витрачання бюджетних коштів потрібно розглядати як обов'язкову умову і невід'ємну складову повноцінного функціонування суспільства, тому вони потребують до себе значної уваги.



**Рис. 1. Динаміка видатків місцевих бюджетів України на соціально-культурну сферу упродовж 2004–2009 рр., млрд. грн.\***

*Примітка.* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

Аналіз видаткової частини місцевих бюджетів свідчить, що найбільшу частку в їхній структурі займали видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток. При цьому упродовж досліджуваного періоду ці видатки мали тенденцію до зростання – з 28,7 млрд. грн. у 2004 р. до 104,2 млрд. грн. у 2009 р. Незважаючи на це, на сучасному етапі українського державотворення соціальні видатки місцевих бюджетів не забезпечують реальних потреб населення. З нашої точки зору, їхнє щорічне збільшення на 20–30% є звичним явищем сьогодення, продиктоване політикою уряду "латання бюджетних дірок", оскільки темпи інфляційних процесів у нашій державі значно перевищують мізерні обсяги фінансування соціально-культурного розвитку регіонів.

У структурі видатків місцевих бюджетів у 2009 р. найбільшу частку займали видатки на освіту (31,4%, або 42,8 млрд. грн.), а найменшу – на духовний та фізичний розвиток (3,8%, або 5,1 млрд. грн.). Водночас видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення становили 27,3 млрд. грн., що на 4,0 млрд. грн., або 17,1% більше, ніж у 2008 р., на охорону здоров'я – 29,0 млрд. грн., що на 2,8 млрд. грн., або 10,8% більше, ніж у 2008 р. Сумнівним є значний економічний ефект цих видатків (крім встановлення привілеїв для окремих соціальних груп), оскільки їхнє фінансування здійснювалося несистемно й непрозоро. Зважаючи на те, що соціальні видатки можна знайти в кожній із видаткових статей місцевих бюджетів, їхній реальний обсяг у кілька разів перевищував той, що декларувався різними політичними силами [1].

У табл. 1 представлено співвідношення видатків на соціально-культурну сферу між державним і місцевими бюджетами упродовж 2006–2009 рр.

**Співвідношення видатків на соціально-культурну сферу  
між державним і місцевими бюджетами упродовж 2006–2009 рр., %\***

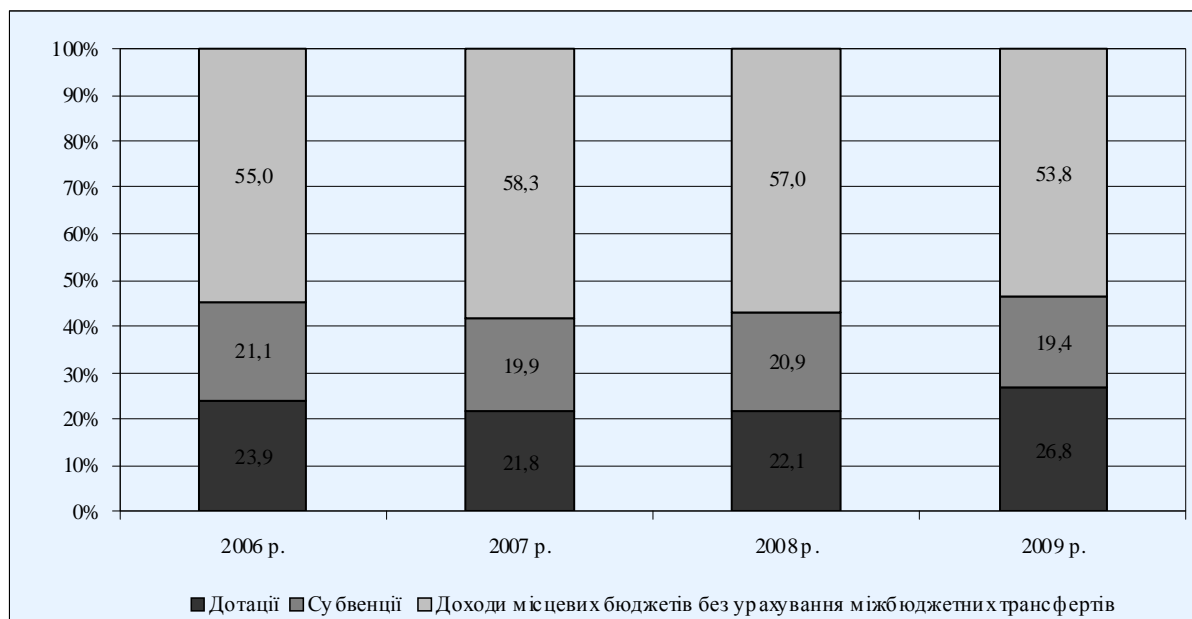
Показники	2006 р.		2007 р.		2008 р.		2009 р.	
	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети
Соціальний захист і соціальне забезпечення	73,0	27,0	60,2	39,8	68,6	31,4	65,4	34,6
Освіта	35,9	64,1	34,2	65,8	35,4	64,6	35,8	64,2
Охорона здоров'я	20,8	79,2	23,7	76,3	21,9	78,1	20,6	79,4
Духовний та фізичний розвиток	32,1	67,9	34,9	65,1	36,9	63,1	38,6	61,4

\* Примітка. Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

Як видно з табл. 1, упродовж досліджуваного періоду більша частина видатків на освіту, охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток забезпечувалася за рахунок коштів місцевих бюджетів. Протилежною була ситуація щодо соціального захисту і соціального забезпечення: так, у 2006 р. співвідношення між видатками державного та місцевих бюджетів становило відповідно 73,0% і 27,0%, у 2007 р. – 60,2% і 39,8%, у 2008 р. – 68,6% і 31,4%, у 2009 р. – 65,4% і 34,6%. На думку вітчизняних науковців, розв'язати суперечність між можливостями фінансування соціально-культурної сфери з державного чи місцевих бюджетів можна шляхом впровадження мінімального соціального стандарту послуг, що має надаватися у всіх адміністративно-територіальних одиницях для забезпечення єдиного рівня та якості життя, який також мав би враховувати особливості регіонів і державні соціальні гарантії [2].

Таким чином, основна проблема фінансування заходів соціально-культурного характеру зводиться до нестачі фінансових ресурсів на місцевому рівні для забезпечення мінімальних соціальних стандартів. Зокрема, практика виконання місцевих бюджетів свідчить про суттєві розбіжності між процесами формування й витрачання бюджетних коштів. На наш погляд, ці суперечності обумовлені тим, що чинний порядок виконання місцевих бюджетів зберіг у своїй основі застарілі методи планового управління, тоді як на нього впливають наслідки економічної кризи із властивими їй негативними атрибутами: зростанням інфляції, підвищенням безробіття, падінням життєвого рівня населення тощо. Внаслідок цього більшість місцевих бюджетів в Україні перетворені на фінансові плани, в яких спостерігається значна нерівність між дохідною і видатковою частинами, що не сприяє поліпшенню економічної ситуації в регіонах та реалізації соціально-культурних програм [3, с. 140].

Нестача фінансових ресурсів на місцевому рівні, а відтак низький рівень фінансування видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток компенсується за рахунок трансфертів. При цьому упродовж останніх років частка як дотацій, так і субвенцій у доходах місцевих бюджетів коливалася в межах 20%, що поставило органи місцевого самоврядування у пряму залежність від центральних органів державного управління (див. рис. 2). Держава має бути зацікавлена в тому, щоб фінансування заходів соціально-культурного характеру відбувалося в належному обсязі та якості в усіх регіонах, виступаючи не тільки контролером ефективності витрачання бюджетних коштів, а й забезпечуючи їхнє адекватне фінансування. Проте роль власних доходів місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування має зростати.



**Рис. 2. Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів упродовж 2006–2009 рр., %\***

\* Примітка. Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

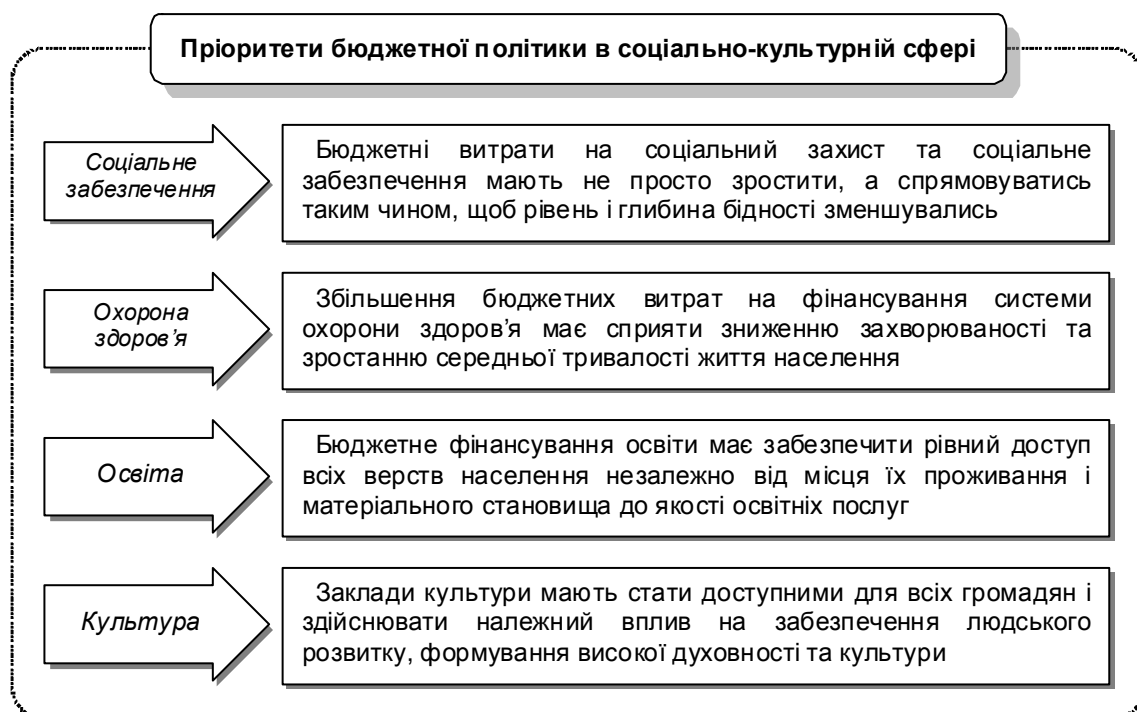
Як свідчить практика виконання місцевих бюджетів, у 2009 р. в структурі міжбюджетних трансфертів найбільшу частку займали субвенції на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям та інвалідам (26,2%, або 16,6 млрд. грн.), а також на надання пільг і житлових субсидій населенню (7,0%, або 4,4 млрд. грн.). Натомість незначна частка бюджетних коштів була спрямована на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу (0,6%, або 408,6 млн. грн.), забезпечення лікування хворих на цукровий діабет (0,3%, або 160,0 млн. грн.), компенсацію втрат доходів внаслідок розміщення Чорноморського флоту Російської Федерації (0,2%, або 101,9 млн. грн.), фінансування заходів із запобігання поширенню та лікування грипу типу і гострих респіраторних захворювань (0,1%, або 95,1 млн. грн.). Відтак у сучасних умовах демократизації суспільного життя основним недоліком інституту міжбюджетних трансфертів є те, що фінансові ресурси центральних органів державного управління спрямовуються тільки на забезпечення поточних видатків місцевих бюджетів. При цьому органи місцевого самоврядування не зацікавлені у нарощуванні власної доходної бази, що стримує місцеві ініціативи стосовно збільшення доходів місцевих бюджетів і підвищення ефективності витрачання фінансових ресурсів.

Отже, в умовах гострої економії бюджетних коштів зазначені дані ще раз підтверджують необхідність здійснення адекватних заходів щодо оптимізації видатків місцевих бюджетів на фінансування соціально-культурної сфери. Вважаємо, для цього насамперед потрібно:

- поліпшити механізм надання соціальних пільг у частині їх монетизації та впровадження диференційованого підходу до різних категорій громадян;
- впровадити систему "єдиного вікна" при здійсненні різних видів виплат соціальної допомоги та наданні соціальних пільг населенню;
- реорганізувати інститут професійних пільг шляхом ліквідації окремих пільг, обмеження певного контингенту отримувачів і заміни компенсаційними виплатами;
- запровадити багатоланкове фінансування охорони здоров'я за рахунок бюджетних коштів і коштів системи добровільного медичного страхування;
- упорядкувати систему додаткових медичних послуг, фінансування яких здійснюватиметься за механізмом комерційного розрахунку;
- забезпечити на програмній основі покриття витрат на закупівлю дорогого медичного обладнання та ліків у вітчизняних виробників;

- розвивати кредитний механізм фінансування вищої та професійно-технічної освіти, фундаментальних і прикладних досліджень;
- оптимізувати систему державного замовлення на підготовку фахівців на основі рейтингу ефективності працевлаштування випускників;
- упорядкувати мережу установ дошкільної та загальної середньої освіти в сільських населених пунктах, а також забезпечити їхнє технічне переоснащення;
- здійснити поступовий перехід з бюджетного фінансування закладів культури до їх самофінансування та впровадження комерційного розрахунку;
- реорганізувати дотаційні заклади культури в територіальних громадах з невеликою чисельністю мешканців шляхом їхньої ліквідації та об'єднання;
- забезпечити додаткове фінансування програм духовного і культурного розвитку за рахунок спонсорських внесків та благодійних пожертвувань.

Щоправда, оптимізація видаткової частини місцевих бюджетів на фінансування соціально-культурного розвитку ще не означає впровадження соціальної спрямованості бюджетної політики. Не менш важливу роль має відігравати забезпечення належної якості й доступності послуг для всіх верств населення у сферах соціального захисту і соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я, духовного та фізичного розвитку (див. рис. 3).



**Рис. 3. Пріоритети бюджетної політики в соціально-культурній сфері \***

\* Примітка. Побудовано на основі [4, с. 8].

Таким чином, в умовах загострення кризових явищ у вітчизняній економіці, коли відчувається нестача ресурсів і важелів впливу на соціально-культурний розвиток регіонів, запропоновані заходи дадуть змогу поліпшити наявний стан справ. Проте їхня імплементація у практичну площину потребує адекватних дій з боку законодавчої та виконавчої гілок влади, адже в третьому тисячолітті саме соціальні пріоритети у витрачанні фінансових ресурсів мають стати першочерговими напрямками реалізації бюджетної політики на місцевому рівні. Для цього необхідно посилити автономію органів місцевого самоврядування у використанні бюджетних коштів на соціально-культурні заходи, підвищити ефективність муніципального контролю, розширити базу оподаткування прибуткових і майнових податків, а відтак забезпечити їхнє цільове спрямування на фінансування соціального захисту та соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я, духовного і фізичного розвитку.

**Література**

1. *Безсистемність системи соціального забезпечення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=414&Itemid=2&lang=uk](http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=414&Itemid=2&lang=uk)*
2. *Шевченко О. Соціальна спрямованість видатків місцевих бюджетів проблеми та шляхи їх вирішення / О. Шевченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Evu/2009\\_11/Shevchenko.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Evu/2009_11/Shevchenko.pdf)*
3. *Письменний В. В. Виконання бюджету Тернопільської області: стан, проблеми та шляхи їх розв'язання / В. В. Письменний, Т. В. Бородіца // Галицький економічний вісник. – 2009. – № 1. – С. 140–143.*
4. *Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : У 6 т. / редкол. : М. Я. Азаров (голова) та ін. – К. : НДФІ, 2004. – Т. 2 : Соціальна спрямованість бюджетної політики / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Е. М. Лібанова та ін. – 376 с.*