

## МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ У ФІНАНСУВАННІ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

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

**Ключові слова:** місцевий бюджет, соціально-культурний розвиток, регіон.

**Постановка проблеми.** Стабільний 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 загальноосвітній практиці оподаткування. Проте сплата податкових платежів у даному 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 відчувають рух фінансових ресурсів через усі ланки бюджетної системи, їх розподіл, перерозподіл і використання.

**Аналіз останніх публікацій.** 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 вітчизняні науковці Й.М. Бескид, О.Д. Василик, В.М. Геєць, В.Г. Дем’яниншин, 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.

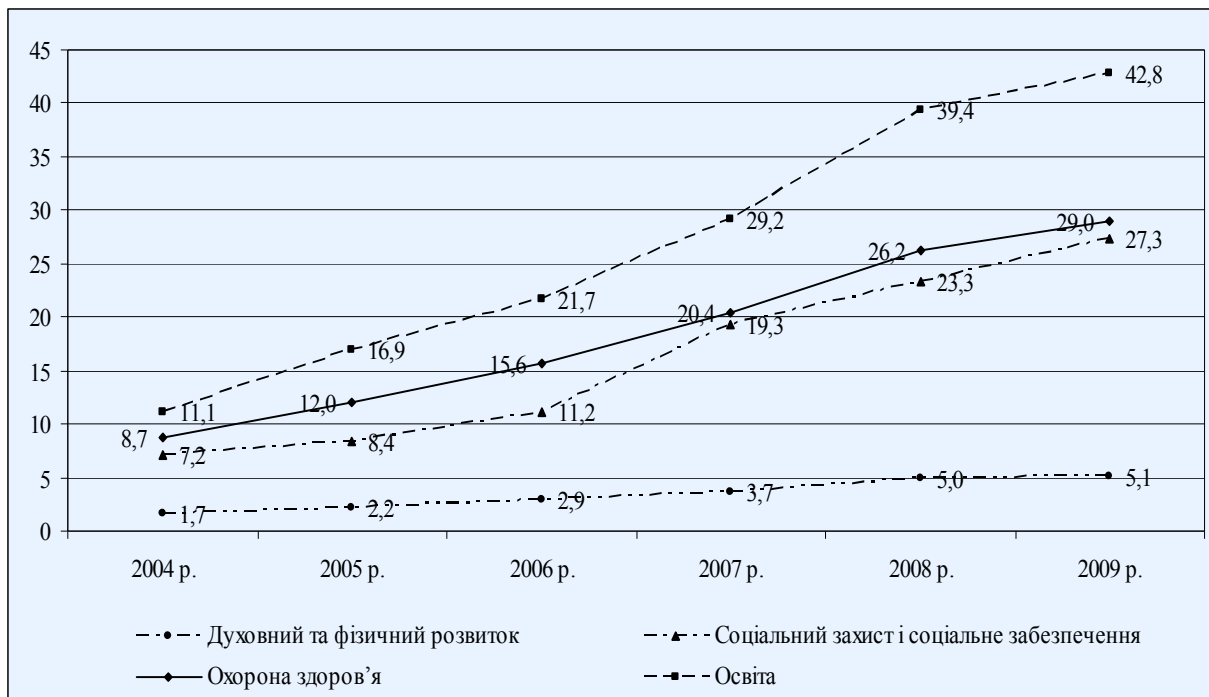
Крім цього, заслуговують на особливу увагу публікації російських науковців Б.Г. Болдирева, М.В. Васильєвої, Л.А. Дробозіної, А.Г. Ігудіна, В.В. Курочкіна, І.В. Лексіна, Л.П. Окуньової, Л.П. Павлової, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, В.М. Родіонової, М.І. Тодоровича, К.Я. Чижова, С.Д. Шаталова, які сприяли розв’язанню 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, відмінності в рівнях економічного розвитку регіонів й умов життя в них, що потенційно призводить до нарощування соціальних конфліктів, політичної нестабільності та суспільного невдоволення.

**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.

**Виклад основного матеріалу.** 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 низьку ефективність контрольних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування і, як наслідок,

брак адекватних важелів впливу на нецільове і 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.

У результаті цього 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 повинні розглядатися як обов'язкова умова та невід'ємна складова повноцінного функціонування суспільства і, відповідно, потребують до себе значної уваги.



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

\*Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

Аналіз видаткової частини місцевих бюджетів свідчить, що найбільшу частку в їх структурі займали видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток. При цьому, упродовж досліджуваного періоду дані 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 їх 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.). При цьому 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 даних видатків (крім встановлення привілеїв для окремих соціальних груп), оскільки їх фінансування здійснювалося не системно та не прозоро. Зважаючи на те, що соціальні видатки можна знайти в кожній з видаткових статей місцевих бюджетів, їх реальний обсяг у кілька разів перевищував той, що декларувався різними політичними силами [1].

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

Таблиця 1  
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

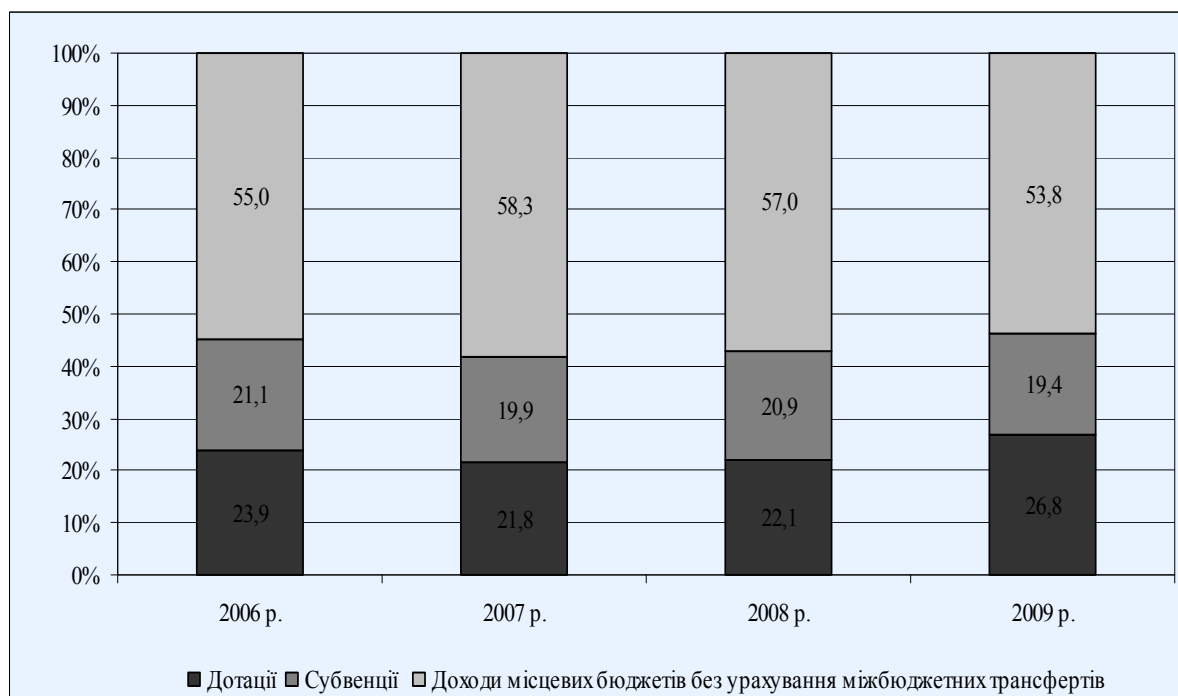
\*Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

Як бачимо 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, зокрема 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 упровадження мінімального соціального стандарту послуг, що має надаватися в усіх 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 браку достатніх фінансових ресурсів на місцевому рівні для забезпечення мінімальних соціальних стандартів. Зокрема, практика виконання місцевих бюджетів свідчить про істотні розбіжності між процесами формування та витрачання бюджетних коштів. З нашої точки зору дані протиріччя зумовлені тим, що чинний порядок виконання місцевих бюджетів зберіг у своїй основі застарілі методи планового управління, тоді як на нього впливають наслідки економічної кризи з властивими їй негативними атрибутами: зростання інфляції, підвищенням безробіття, падінням життєвого рівня населення тощо. У результаті 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 у належному обсязі та якості в усіх регіонах, виступаючи не тільки контролером ефективності витрачання бюджетних коштів, а й

забезпечуючи їх адекватне фінансування. Проте роль власних доходів місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування має зростати.



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

\*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 унаслідок розміщення Чорноморського флоту Російської Федерації (0,2%, або 101,9 млн. грн.), фінансування заходів із запобігання поширенню та лікування грипу 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 дохідної бази, що стримує місцеві ініціативи щодо 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, що для цього, в першу чергу, 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 його ліквідації окремих пільг, обмеження певного контингенту отримувачів і заміни компенсаційними виплатами; ввести 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 з прерогативою 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 їх 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 їх 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 та доступності послуг для всіх верств населення у сферах соціального захисту і соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я, духовного та фізичного розвитку (рис. 3).

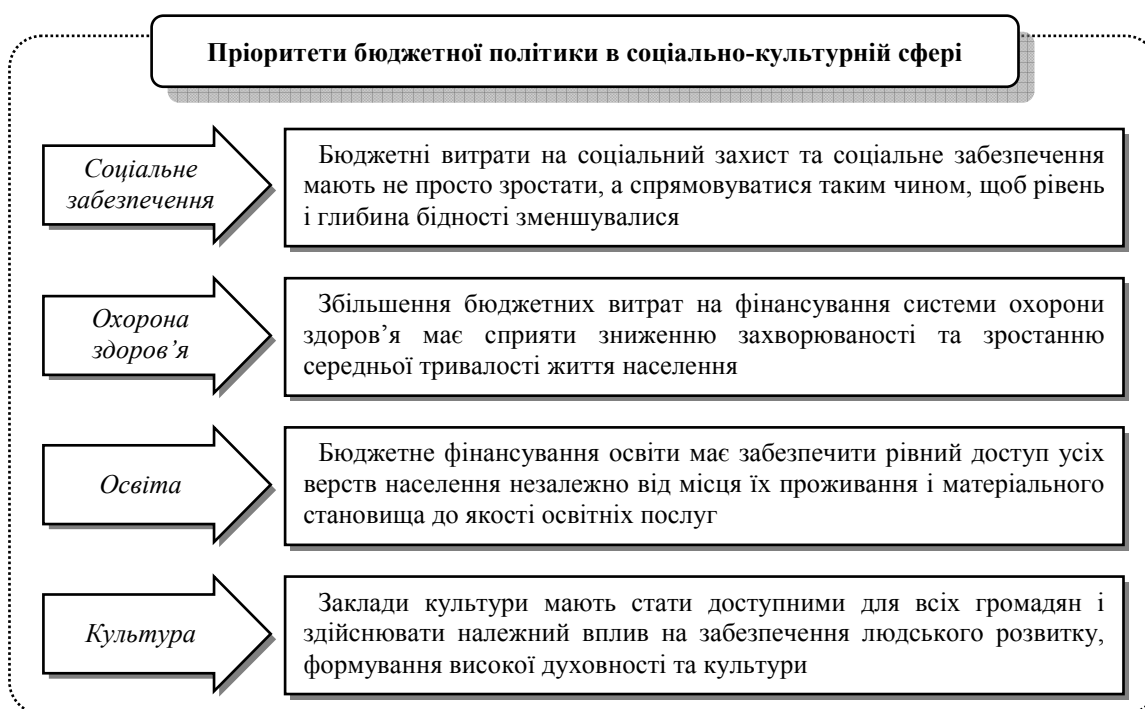


Рисунок 3. Пріоритети бюджетної політики в соціально-культурній сфері

**Висновки.** В умовах загострення кризових явищ у вітчизняній економіці, коли відчувається брак ресурсів і важелів впливу на соціально-культурний розвиток регіонів, запропоновані заходи дадуть змогу поліпшити існуючий стан справ. Проте їх 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 їх цільове спрямування на фінансування соціального захисту та соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я, духовного і фізичного розвитку.

#### Використана 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Evu/2009\\_11/Shevchenko.pdf](http://www.nbu.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 [Текст] / 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.