

УДК 369.041

ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ І ПРОГНОЗУВАННЯ ВИДАТКІВ НА СФЕРУ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

Шулюк Б.С., викладач, ТНЕУ

Виділено етапи становлення і розвитку механізму бюджетного планування і прогнозування видатків на сферу соціально-культурних послуг. Відстежено зміну пріоритетів держави в процесі надання суспільних послуг в умовах економічних трансформацій. Аргументовано необхідність вдосконалення функціонування згаданого механізму в контексті вирішення проблем, пов'язаних з недостатнім фінансуванням сфери соціально-культурних послуг.

Ключові слова: бюджетне планування і прогнозування, бюджетні видатки, мінімальні державні гарантії, сфера соціально-культурних послуг.

ВСТУП

Із здобуттям Україною незалежності та переходом до ринкової трансформації вітчизняна економіка пройшла ряд етапів розвитку, які супроводжувались піднесеннями, падіннями та кризами, що позначилося на розвитку механізму бюджетного планування і прогнозування видатків, котре є ефективним інструментом забезпечення виконання певних стратегічних завдань соціально-культурної політики. Адже в процесі побудови соціальної держави постала необхідність створення умов для матеріального забезпечення суспільства на рівні сучасних стандартів, задоволення його когнітивних та культурних потреб, гарантування особистої безпеки кожного громадянина. У зв'язку з цим доцільним було відпрацювання концепції забезпечення належного рівня життя і добробуту населення, досягнення соціальної справедливості в процесі реалізації економічної політики.

У сучасній економіці залишаються нерозв'язаними складні проблеми, пов'язані з періодизацією системи бюджетного планування і прогнозування видатків, насамперед, на сферу соціально-культурних послуг. Зазначені питання ще не набули належного рівня зацікавленості з боку науковців, що негативно відбивається на конструктивності та розмаїтті напрямів удосконалення функціонування згаданої сфери. Тому питання активізації наукових зусиль, спрямованих на дослідження етапів розвитку бюджетного планування і прогнозування видатків на сферу соціально-культурних послуг, є актуальним.

Питання удосконалення системи управління бюджетними видатками та наукове обґрунтування методології визначення їх обсягу й структури на перспективу з урахуванням впливу на соціально-економічний розвиток досліджували такі вітчизняні науковці, як В. Гесць, О. Кириленко, Е. Лібанова, І. Лук'яненко, І. Луніна, І. Лютий, І. Молчанов, Д. Полозенко, Л. Савич, О. Самошкіна, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та інші. Однак, в економічній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені генезису становлення та розвитку механізму бюджетного планування і прогнозування видатків на сферу соціально-культурних послуг в Україні.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є висвітлення еволюції і закономірностей розвитку згаданого механізму, а також відстеження зміни пріоритетів держави в процесі надання суспільних послуг в умовах економічних трансформацій.

РЕЗУЛЬТАТИ

У процесі розбудови незалежної держави відбулося зростання зобов'язань держави у сфері надання соціально-культурних послуг населенню. Незбалансованість потреб суспільства з можливостями держави призвело до значного погіршення якості, а останніми роками і кількості послуг, що свідчить про недосконалість механізму бюджетного планування й прогнозування видатків на згадану сферу. Це зумовлено як об'єктивними макроекономічними диспропорціями, успадкованими від минулої системи господарювання та нагромадженими за роки непослідовних реформ, так і значними вадами у реалізації соціально-культурної політики держави. Серед таких проблем: недостатні розміри фінансування сфери, непослідовність та фрагментарність бюджетного планування, неефективна його структура, слабка соціальна спрямованість.

Процес проведення радикальних економічних реформ держави у сфері бюджетного планування і прогнозування видатків на соціально-культурні цілі можна поділити на наступні етапи, зумовлених специфікою економіки й послідовністю прийнятих законодавчих актів у цій сфері.

Перший етап (1991–2001 рр.) — період зміни соціально-економічних відносин та побудови нової моделі бюджетного планування й прогнозування видатків на сферу соціально-культурних послуг. З моменту здобуття Україною незалежності виникла необхідність побудови власного механізму бюджетного планування видатків на згадану сферу. Зокрема, визначення межі малозабезпеченості, перевищення якої може призвести до загрози існування та розвитку суспільства, тобто пошуку таких показників, що відображають мінімальні соціальні потреби. При цьому акцентувалося саме на вагомій ролі регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні проблем фінансування сфери соціально-культурних послуг. Фактично з цього моменту розпочався процес передачі відповідальності з виконання соціальних зобов'язань держави на місцевий рівень. Наслідками таких дій стали стрімке зниження рівня життя населення і зростання нерівності міжтериторіального розвитку.

Так, на вимогу Закону Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 р. №142-XII [6], котрий гарантував громадянам прожитковий мінімум, парламент ухвалив Закон України «Про мінімальний споживчий бюджет» від 3 липня 1991 р. №1284-XII. Ця величина розраховувалася в середньому на душу населення (для 13 основних соціально-демографічних груп) на базі системи споживчих «кошиків» [7].

Впродовж 1992–1994 рр. виконання останнього законодавчого акту було неможливим через гіперінфляцію та спад виробництва. Тому в умовах кризового стану економіки уряд ініціював появу нового соціального нормативу — межі малозабезпеченості шляхом затвердження Постанови Верховної Ради України «Про величину вартості межі малозабезпеченості» від 12 жовтня 1995 р. №374/95-ВР [8]. Проте бюджетних коштів не вистачало навіть для гарантування прожиткового мінімуму на рівні межі малозабезпеченості. Згодом для призначення соціальних виплат малозабезпеченим верствам населення було запропоновано цільову допомогу й новий критерій малозабезпеченості — розмір середньодушового сукупного доходу на рівні 40 відсотків вартості межі малозабезпеченості.

Особлива увага приділялась розробленню та реалізації соціальних програм у таких галузях сфери соціально-культурних послуг, як освіта та охорона здоров'я. Зокрема, Указами Президента України затверджені такі: «Основні напрями реформування вищої освіти в Україні» (1995 р.), «Діти України» (1996 р.), «Здоров'я літніх людей» (1997 р.); а Кабінетом Міністрів — «Комплексна програма розв'язання проблем інвалідності» (1991 р.), «Довгострокова програма поліпшення становища жінок, сім'ї, охорони материнства і дитинства» (1992 р.), «Національна програма планування сім'ї» (1995 р.).

Проведення реформ в процесі планування й прогнозування видатків на сферу соціально-культурних послуг відзначалося низкою принципово нових моментів змістовного і концептуального характеру. Однак, незважаючи на позитивний потенціал соціальних реформ, здійснених у першій половині 1990-х рр., суттєвих змін у цій сфері досягнуто не було. Основними причинами, котрі зумовили виникнення такої ситуації стали: повна залежність місцевого бюджету нижчого рівня від вищого; низький рівень системності у визначенні прогнозних показників видатків (так зване планування «від досягнутого»), планування бюджетних видатків за залишковим принципом; відсутність чітких і зрозумілих процедур виконання бюджету.

Зазначені тенденції особливо помітно проявилися під час економічного спаду в контексті скорочення витрат на соціальні цілі та підтримки виключно соціально уразливих верств населення. Як наслідок, зменшувалися витрати на утримання дитячих садків, медичних, спортивних і культурних закладів, а соціальні проблеми вирішувались за рахунок доходів населення. Оскільки заробітна плата, пенсії, соціальні допомоги стали нездатними підтримувати хоча б мінімальний рівень добробуту, почали впроваджуватись програми, що мали більш адресний характер, серед яких найвагоміші — програми житлових субсидій та адресної соціальної допомоги малозабезпеченим.

У перші роки незалежності Верховна Рада України особливу увагу приділяла цілеспрямованій соціальній політиці. Проте на практиці її реалізація була недостатньою, оскільки ситуація змінювалася щодня, вимагаючи прийняття нестандартних рішень. Як наслідок, у II половині 1990-х рр. у бюджетній сфері спостерігалися такі негативні явища: закритість системи розрахунків; високий рівень заборгованості по соціальних виплатах, насамперед заробітної плати працівників бюджетної сфери; відсутність перспектив розвитку середньо- та довготермінового бюджетного планування через непередбачуваність трансфертної політики держави; високий рівень залежності бюджетів від політичної орієнтації місцевого керівництва.

Єдино можливі дійові механізми реалізації принципів соціально орієнтованої економіки та шляхи підвищення ефективності функціонування соціальної політики були розроблені і затверджені Указом Президента України «Основні напрями соціальної політики в 1997–2000 рр.» від 18 жовтня 1997 року №1166/97 [12]. Згідно цього документу, уряд планував вирішувати три основні завдання у

сфері соціально-культурних послуг: оплачувати борги минулого (соціальний захист громадян); забезпечувати сьогодення (регулювання зайнятості і доходів); дбати про майбутнє (розвиток сфери соціально-культурних послуг).

Таким чином, завдання уряду були спрямовані на реформування сфери соціально-культурних послуг, перетворення її в ефективно діючий сектор соціально орієнтованої економіки. При цьому така політика мала бути гнучкою, адекватно реагувати на зміни в житті суспільства, збагачуватися новим змістом, інструментами та механізмами.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що заслугою першого етапу стало створення державної концепції розвитку сфери соціально-культурних послуг, котра почала перетворюватись у практичну площину в нормативних актах. Зазначений етап став своєрідним поштовхом до формування майбутньої правової бази у відносинах державного та місцевого рівня та намітив напрями, у рамках яких потрібно виконувати зобов'язання держави в сфері соціально-культурних послуг, а також визначив високу значущість територіальних і регіональних бюджетів в процесі бюджетного планування видатків на згадану сферу.

Другий етап (2002-2004 рр.) — період здійснення пріоритетних напрямів державної політики щодо вдосконалення функціонування механізму бюджетного планування і прогнозування видатків на сферу соціально-культурних послуг. Початок нового століття, інтенсифікація глобалізаційних процесів у світі, необхідність підвищення соціально-економічного розвитку суспільства зумовили необхідність істотного посилення дієздатності держави та підвищення ефективності виконання нею своїх функцій, зокрема у сфері соціально-культурних послуг. Стратегічні завдання цього етапу були сформульовані в урядових програмах і мали на меті не декларативно, а змістовно зробити Україну високо розвинутою соціально-економічною державою.

Загалом бюджетне планування і прогнозування видатків на сферу соціально-культурних послуг у другому періоді здійснювалося в умовах чинності неоднозначних і суперечливих правових норм різних законів, котрі регулювали тотожні бюджетні відносини, постійної зміни впродовж бюджетного року чинних правових норм, на яких ґрунтувалися показники державного і місцевих бюджетів. Це призвело до того, що Кабінет Міністрів України, інші центральні й місцеві органи виконавчої влади мали змогу довільно, на свій розсуд, тлумачити норми законодавства та здійснювати планування соціально-культурних видатків з порушенням чинного законодавства й неуможливленням виконання запланованих показників у повному обсязі. Методологічна неврегульованість підходів різних відомств щодо розрахунку планових показників видатків на сферу соціально-культурних послуг зумовила неможливість визначення реального їх обсягу для різних верств населення. Тому постала необхідність вдосконалення підходу до бюджетного планування.

Прийняття в 2001 р. Бюджетного кодексу України сприяло становленню нового етапу в плануванні та прогнозуванні державних видатків. Він заклав нові підвалини бюджетної системи України і мав значний вплив на розробку соціальної політики, механізм бюджетного планування і прогнозування, надання соціально-культурних послуг. При цьому увага акцентувалася на впровадженні стратегічного планування видатків, котре сприяє узгодженості прийняття комплексних соціально важливих рішень на різних рівнях влади.

Позитивом цього етапу є чітка соціальна спрямованість бюджетної політики. Адже домінуючими визначено середньотермінове бюджетне планування, програмно-цільовий метод складання бюджету, казначейське обслуговування бюджету та посилення його соціальної складової, що дало поштовх до розвитку бюджетних відносин на нових засадах.

Важливу роль у визначенні основних організаційно-методичних засад бюджетного планування, які використовувалися для підготовки бюджетних запитів і розроблення пропозицій проекту державного бюджету, відіграло Міністерство фінансів України. Статтею 22 Бюджетного кодексу України встановлено [1], що головний розпорядник бюджетних коштів розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань та функцій, визначених нормативно-правовими актами, виходячи із необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів. На підставі зазначеного плану повинні розроблятися бюджетні запити. Проте у 2002 році цим органом не розроблено методичні рекомендації щодо складання планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. З цієї причини такі плани впродовж 2002 року у Міністерстві праці та соціальної політики України, Міністерстві освіти та науки України, Міністерстві охорони здоров'я України та Міністерстві культури й туризму України не розроблялися. Це свідчить про недоліки бюджетного планування і прогнозування видатків на сферу соціально-культурних послуг, котре характеризувалося необґрунтованістю, незбалансованістю та мало тенденцію до:

- небажання проводити дискусії щодо альтернатив соціальної політики і занадто поспішний перехід одразу до розробки базового законодавства з наступним прийняттям регуляторних норм, а не висування варіантів політики для аналізу. Така практика означала, що у багатьох випадках не можна гарантувати що приймається і втілюється найоптимальніше рішення;

- дублювання функцій різних міністерств. Адже сфери спільного інтересу для досягнення цілей міністерств рідко координувалися відповідним чином, внаслідок чого бюджетне планування і прогнозування витратків на сферу соціально-культурних послуг було непослідовним та низько ефективним;

- невтручання в оцінювання впливу політики на результативність діяльності. Така практика призвела до неналежного оцінювання фінансових витрат та невизначення втрат і здобутків від альтернативних варіантів політики.

Досліджені тенденції, а також їх наслідки для механізму бюджетного планування і прогнозування витратків на сферу соціально-культурних послуг, свідчили про відсутність узгодженості між розробкою політики та системами надання послуг, демографічними тенденціями і визначенням потреб, а також головними розпорядниками бюджетних коштів. Це зумовило та посилювало умови, що сприяли недофінансуванню останньої як в досліджуваному періоді, так і в наступні роки (див. рис. 1). Зокрема, рівень невиконання запланованих показників за 2002-2004 рр. знизився від 99,7% до 96,6%, а у 2010 р. (за 9 місяців) сягнув 79,0%. Така практика призвела до того, що населення втратило довіру до уряду і впевненість у його здатності здійснити задекларовані наміри.

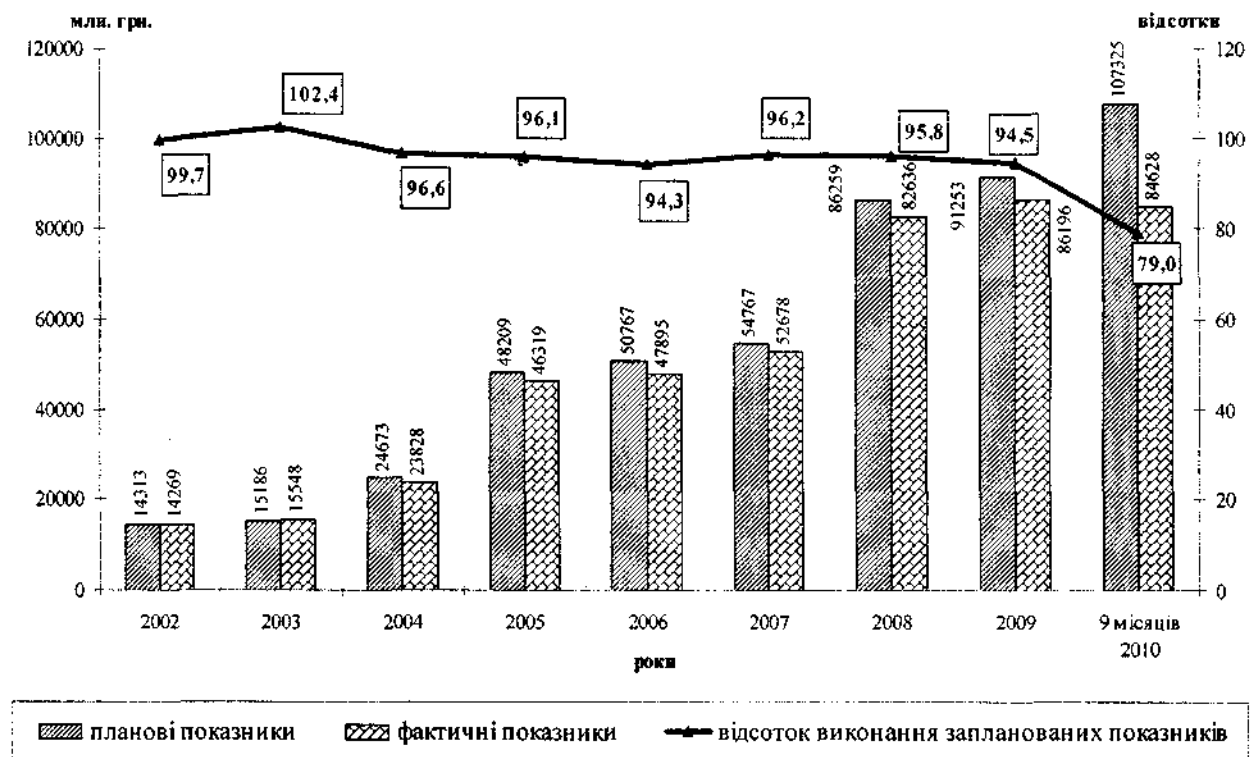


Рис. 1. Динаміка та рівень фінансування витратків на сферу соціально-культурних послуг впродовж 2002 – 9 місяців 2010 рр. (побудовано автором на основі джерела [2])

Поряд із збільшенням недофінансованих і непрофінансованих повноважень галузевими міністерствами, важливою проблемою залишалось обмеження місцевих органів влади реагувати на потреби населення в тих чи інших послугах, оскільки ці органи не мали достатніх фінансових ресурсів. Така практика призвела до непорозумінь, оскільки більшість послуг у соціально-культурній сфері надавалися з місцевих бюджетів. Тому, без постійного джерела граничних доходів витатки місцевих бюджетів в значній мірі залежали від трансфертів вирівнювання, наданих центральним урядом, котрі призначені забезпечити горизонтальну рівність між громадами в наданні базових суспільних послуг. Зазначені тенденції можна спостерігати і сьогодні (див. табл. 1).

Дані табл. 1 свідчать, що в досліджуваному періоді виділені місцевим бюджетам трансферти перевищили запланований обсяг, зокрема, у 2003 р. рівень їх виконання становив 103,4%, а у 2004 р. — 105,3%. Саме ці трансферти гарантували, що кожний бюджет місцевих органів влади матиме достат-

Таблиця 1
Заплановані та профінансовані обсяги трансфертів місцевим бюджетам
за 2002 – 9 місяців 2010 рр.*

млн. грн.

Роки	Виконання	Трансферти		Загальний обсяг трансфертів
		Дотації	Субвенції	
2002	план	4251,5	4791,3	9042,8
	факт	4655,4	4161,3	8816,7
	% виконання	109,5	86,9	97,5
2003	план	6091,3	5248,0	11339,3
	факт	6481,1	5248,0	11729,1
	% виконання	106,4	100,0	103,4
2004	план	7356,4	8616,4	15972,8
	факт	7356,4	9463,0	16819,4
	% виконання	100,0	109,8	105,3
2005	план	13489,6	12139,6	25629,2
	факт	13477,5	9883,5	23361,0
	% виконання	99,9	81,4	91,1
2006	план	18121,2	17322,5	35443,7
	факт	18120,6	16029,7	34150,3
	% виконання	100,0	92,5	96,4
2007	план	23306,4	24040,1	47346,5
	факт	23306,4	21348,6	44655,0
	% виконання	100,0	88,8	94,3
2008	план	30447,8	33073,1	63520,9
	факт	30439,2	28674,4	59113,6
	% виконання	100,0	86,7	93,1
2009	план	36058,5	27505,3	63563,8
	факт	36058,5	26121,6	62180,1
	% виконання	100,0	95,0	97,8
9 місяців 2010	план	43851,7	35642,6	79494,3
	факт	33426,9	23355,6	56782,5
	% виконання	76,2	65,5	71,4

* складено і розраховано автором на основі джерела [2]

ньо ресурсів для фінансування видатків на соціально-культурні цілі. Така система призначена для надання свободи місцевій владі вирішувати яким чином витратити кошти. Однак, через обмеженість можливостей місцевої влади отримувати граничні доходи теорія розходила з практикою, що призвело до: загального обсягу витрат, визначеного Державним бюджетом України; витратних пріоритетів, які вимірювалися частками видатків, що спричинило збільшення непрофінансованих повноважень через зроблений акцент на минулих видаткових тенденціях, а не на демографічних потребах.

Відповідно така практика спонукало виникнення наступних наслідків у сфері соціально-культурних послуг:

- заохочення користування послугами стаціонарних закладів, оскільки кількість осіб, що там перебувала, була основою для розрахунку міжвидомчих бюджетних трансфертів для закладів, підпорядкованих міністерству праці та соціальної політики і міністерству освіти та науки;

- виникнення дисбалансу між видатковими зобов'язаннями та дохідною базою місцевих бюджетів в процесі розроблення норм і стандартів соціально-культурних послуг різними галузевими міністерствами. Це призвело до того, що в багатьох випадках дохідна база виявлялася недостатньою для повного забезпечення видаткових асигнувань, передбачених нормами, стандартами та інструкціями. Це, в свою чергу, створило невірноваженість розподілу повноважень і підзвітності між централізованими й децентралізованими функціями, скорочувало можливості якісного надання послуг у соціально-культурній сфері.

Необхідно зазначити, що із впровадженням системи трансфертів, яка почала діяти з 2002 р., створено систему, котра призначена для нівелювання наслідків нестачі видатків місцевої влади на фінансування соціальних програм; відходу від практики попередньої системи, коли місцеві органи влади переоцінювали очікувані бюджетні доходи і видатки, створюючи штучний дефіцит, щоб отримати збільшення трансфертів з центру; а також підвищення рівня ясності і передбачуваності бюджетів на місцевому рівні. Разом з тим, така система має схильність до недооцінки стратегічного планування, координації політики та застосування економічних критеріїв для ефективного надання соціально-культурних послуг — територіальної рівноцінності, адміністративного потенціалу та економії, зумовленої зростанням масштабів виробництва.

Підсумовуючи здобутки другого етапу, зазначимо, що система бюджетного планування і прогнозування видатків на сферу соціально-культурних послуг на місцевому рівні зробила лише перші кроки. Однак, її розвиток потребував дієвої системи на державному рівні, котра повинна була враховувати: необхідність зменшення соціальної нерівності; потребу у гнучких послугах; бюджетні асигнування та ефективні середньотермінові фінансові механізми; законодавчу базу, котра захищає добробут громадян і сприяє його зростанню; стратегічні напрями у наданні соціальних послуг; ефективні механізми замовлення й забезпечення послуг та відповідні стандарти процедур інспектування і контролю якості; наявність кваліфікованих кадрів для управління соціальними послугами їх надання.

Третій етап (2005 р. — перша половина 2008 р.) характеризувався посиленням децентралізації управління бюджетними коштами, котра визначалася як пріоритетний напрям бюджетної політики цього періоду. Децентралізація бюджетних ресурсів та управління ними передбачали перенесення також і відповідальності за розподіл суспільних благ на децентралізований рівень. Але враховуючи макроекономічну нестабільність, яка потребувала концентрації на державному рівні інструментів податкової та бюджетної політики, значну боргову залежність країни, нерівномірність розвитку регіонів, постала необхідність у чіткому прорахуванні оптимальних пропорцій розподілу коштів між державним та місцевими бюджетами.

При цьому основні засади бюджетної політики були зосереджені на підвищенні рівня державних соціальних стандартів, якості надання суспільних послуг та подоланні бідності в країні. Зазначені пріоритети планувалось проводити у напрямках:

1) поліпшення умов для розвитку сфери соціально-культурних послуг шляхом збільшення обсягів видатків на соціальний захист, охорону здоров'я, освіту та культуру;

2) забезпечення поступового наближення розмірів мінімальної заробітної плати, пенсій, соціальних виплат до рівня прожиткового мінімуму, при цьому темпи зростання мінімальної заробітної плати мали перевищувати темпи зростання інших мінімальних соціальних виплат, передусім видатки на фінансування компенсаційних виплат, допомоги ветеранам війни, сім'ям з дітьми; підвищення рівня соціальної підтримки малозабезпечених, у першу чергу через механізм зростання рівня зайнятості працездатного населення;

3) продовження застосування та удосконалення механізму середньо- та довготермінового бюджетного планування видатків, зокрема на сферу соціально-культурних послуг.

Однією з найпоказовіших рис зазначеного періоду стало постійне зростання частки планових та фактичних витрат на соціально-культурні потреби в сукупних державних витратах (див. рис. 1). В зв'язку з чим, планувалось забезпечити стабільне зростання доходів громадян з синхронним прискоренням зростанням основних соціальних стандартів — мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму для працездатних осіб та осіб, які втратили працездатність, й мінімальної пенсії за віком.

Однак, на розрахунках таких соціальних стандартів як прожитковий мінімум та мінімальна заробітна плата позначилася недосконалість правового регулювання. Адже й досі урядом не вдосконалено систему розрахунку самого прожиткового мінімуму, котра є не лише застарілою, а й взагалі нелегітимною, оскільки склад споживчого кошика в Україні, котрий є основою розрахунку прожиткового мінімуму, затверджений ще у 1992 році й відтоді суттєво не переглядався.

Неадекватність визначення прожиткового мінімуму породжувало дезорієнтацію в соціальній політиці загалом і в політиці забезпечення доходів населення зокрема. Незважаючи на зростання базового соціального стандарту (див. табл. 2), закладеному у Державному бюджеті України, він не відповідав його реальним розмірам. Саме з цим пов'язане звернення Президента України щодо необхідності перегляду розміру прожиткового мінімуму та основних соціальних стандартів [3].

Поряд із зростанням зазначеного стандарту спостерігалася стійка тенденція до підвищення рівнів мінімальної заробітної плати, що є позитивним чинником суспільного розвитку (див. рис. 2). Проте діапазон співвідношення між прожитковим мінімумом та мінімальною заробітною платою за цей

Таблиця 2
Прожитковий мінімум в розрізі соціальних та демографічних груп населення за 2002–2011 рр.*
(тис. грн.)

Соціальні та демографічні групи населення	Роки									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Діти віком до 6 років	307	307	324,49	376	418	470	557	632	799	816
Діти віком від 6 до 18 років	384	384	404,79	468	536	604	701	776	957	977
Працездатні особи	365	365	386,73	453	505	568	669	744	922	941
Особи, які втратили працездатність	268	268	284,69	332	366	411	498	573	734	750
Загальний розмір прожиткового мінімуму на одну особу	342	342	362,23	423	472	532	626	701	875	894

* складено автором на основі джерела [5]

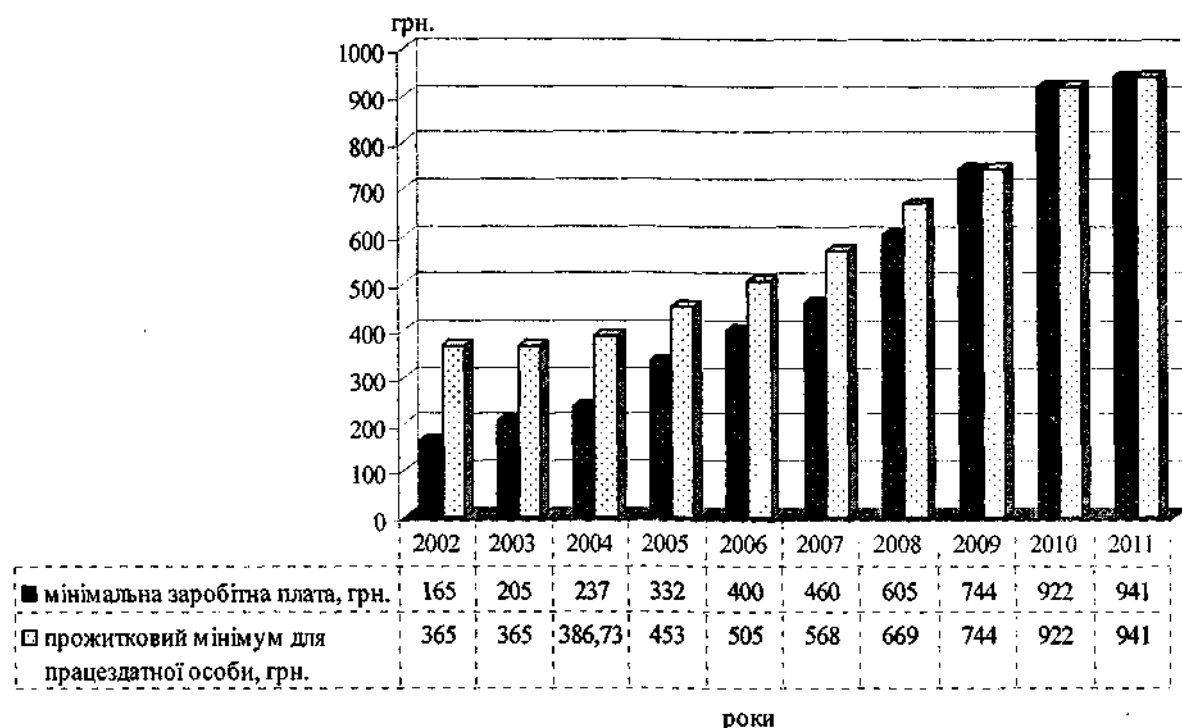


Рис. 2. Динаміка рівнів мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму для працездатної особи впродовж 2002–2011 рр. (побудовано автором на основі джерел [4; 5])

період не відповідав не тільки стандартам Європейського Союзу (за стандартами якого мінімальна заробітна плата має перевищувати прожитковий мінімум не менше, ніж у 1,5 разу), а й чинному законодавству України, де зазначено, що мінімальна заробітна плата повинна бути не меншою за прожитковий мінімум.

В зв'язку з тим, впродовж зазначеного періоду не вдалося забезпечити належної ефективності таких соціальних стандартів як прожитковий мінімум і мінімальної заробітної плати. Адже не вирішено проблеми забезпечення базових потреб значної частини працюючого населення на мінімальному рівні. Затверджені нормативи мінімальної заробітної плати, пенсії, ставки першого тарифного розряду не мали необхідних обґрунтувань. Водночас, при розрахунках соціальних стандартів прак-

тично не враховувався прогнозний рівень зростання макропоказників вітчизняної економіки, їх офіційні ставки не завжди переглядалися у зв'язку з підвищенням індексу споживчих цін, а також не враховувався індекс інфляції.

Таким чином, мінімальна заробітна плата, всупереч законодавству, встановлювалася без врахування прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Як і раніше, вона не виступала в ролі соціального стандарту оплати праці, а залишалася технічним нормативом для розрахунку зарплати у бюджетній сфері відповідно до можливостей видаткової частини бюджету.

З цього приводу Президент України, виступаючи на нараді з представниками місцевої влади 23 грудня 2008 р., наголосив на тому, що ціла низка соціальних прав та гарантій залишаються задекларованими, але не дотримуються [3]. При цьому акцентував увагу на визначальній ролі місцевої влади у вирішенні соціальних проблем територій, докладанні зусиль щодо забезпечення виконання захищених статей видатків (оплати праці та надання поточних трансфертів населенню).

Як наслідок, фінансування видатків на сферу соціально-культурних послуг стало переважно прерогативою місцевих органів влади, котрі мали не лише реалізовувати економічний розвиток територій, а й втілювати заходи соціальної політики. Тому більшість видатків сфери соціально-культурних послуг передано на рівень громад для фінансування з місцевих бюджетів. Відтак ці видатки складали переважну частину і мали тенденцію до зростання, а саме, у розглянутому періоді — від 73,5% до 74,0%, а за 9 місяців 2010 р. склали 86,6% (див. рис. 3).

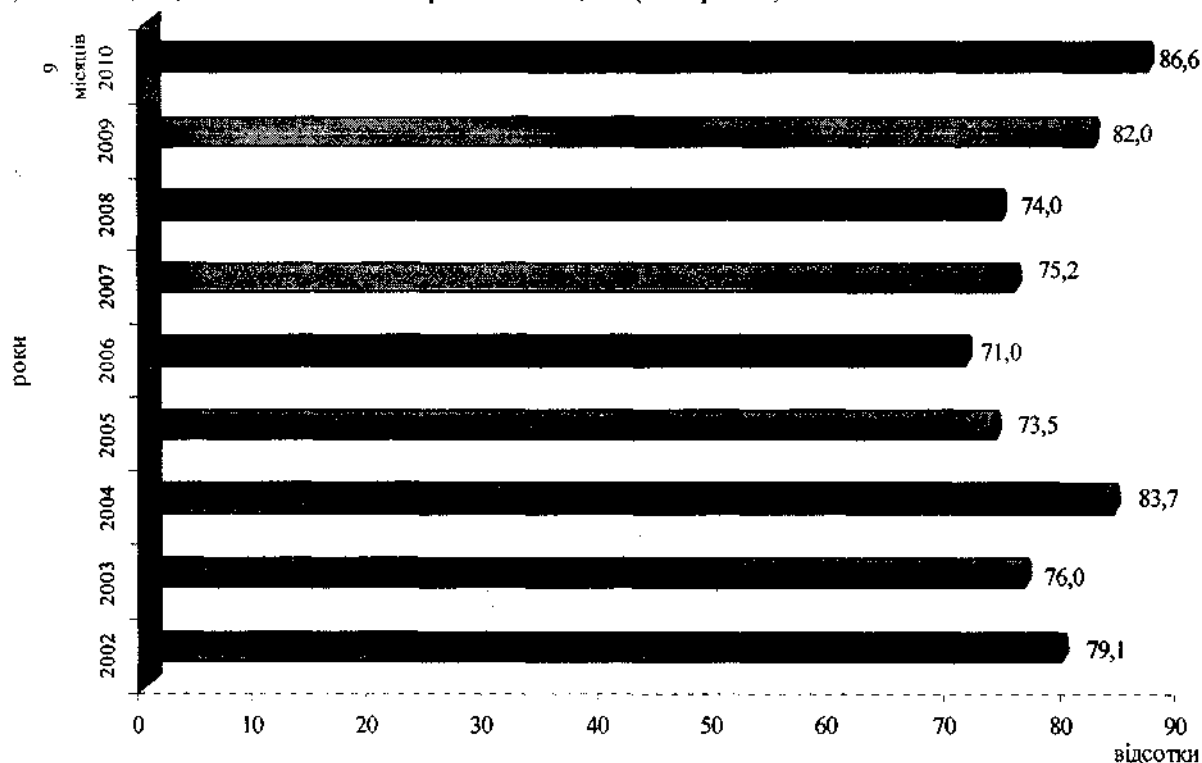


Рис. 3. Частка видатків місцевих бюджетів на сферу соціально-культурних послуг за 2002 – 9 місяців 2010 рр. (складено і розраховано автором на основі джерела [2])

Незважаючи на тривалий період реформування механізму бюджетного планування і прогнозування видатків на сферу соціально-культурних послуг, існувало чимало невирішених проблем, серед яких:

- планування і фінансування видатків одного виду послуги з кількох бюджетів та бюджетних програм;
- нерозмежування видатків між рівнями бюджетів, що призвело до виникнення випадків, коли установа перебувала у комунальній власності міста, а фінансувалася з обласного бюджету, що спричинило нераціональне витрачання коштів;
- неспрогнозування видатків на утримання об'єктів сфери соціально-культурних послуг, що перейшли у комунальну власність, оскільки передання таких об'єктів з підпорядкування підприємств і відомств у власність територіальних громад збільшувало навантаження на місцевий бюджет і потребувало пошуку додаткових джерел їх фінансування.

Внаслідок нестачі коштів місцевих бюджетів більшість видатків спрямовувалися на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, і передусім на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетного фінансування (у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів питома вага заробітної плати сягала 70%). Відтак видатки на інші галузі сфери соціально-культурних послуг залишалися хронічно недофінансованими.

В зв'язку з цим, механізмом, що забезпечував фінансування видатків згаданої сфери були субвенції як трансферт цільового призначення. Серед них вагоме місце посідали субвенції соціальної спрямованості, котрі у структурі трансфертів з державного бюджету посідали друге місце після дотацій вирівнювання, зокрема у 2005 р. вони становили 26%, у 2006 р. — 23%, 2007 р. — 31%, у 2008 р. — 31%. Така тенденція зберігалася і в майбутньому, а саме за 2009 і 9 місяців 2010 рр. їх частка склала по 37% (див. рис. 4).

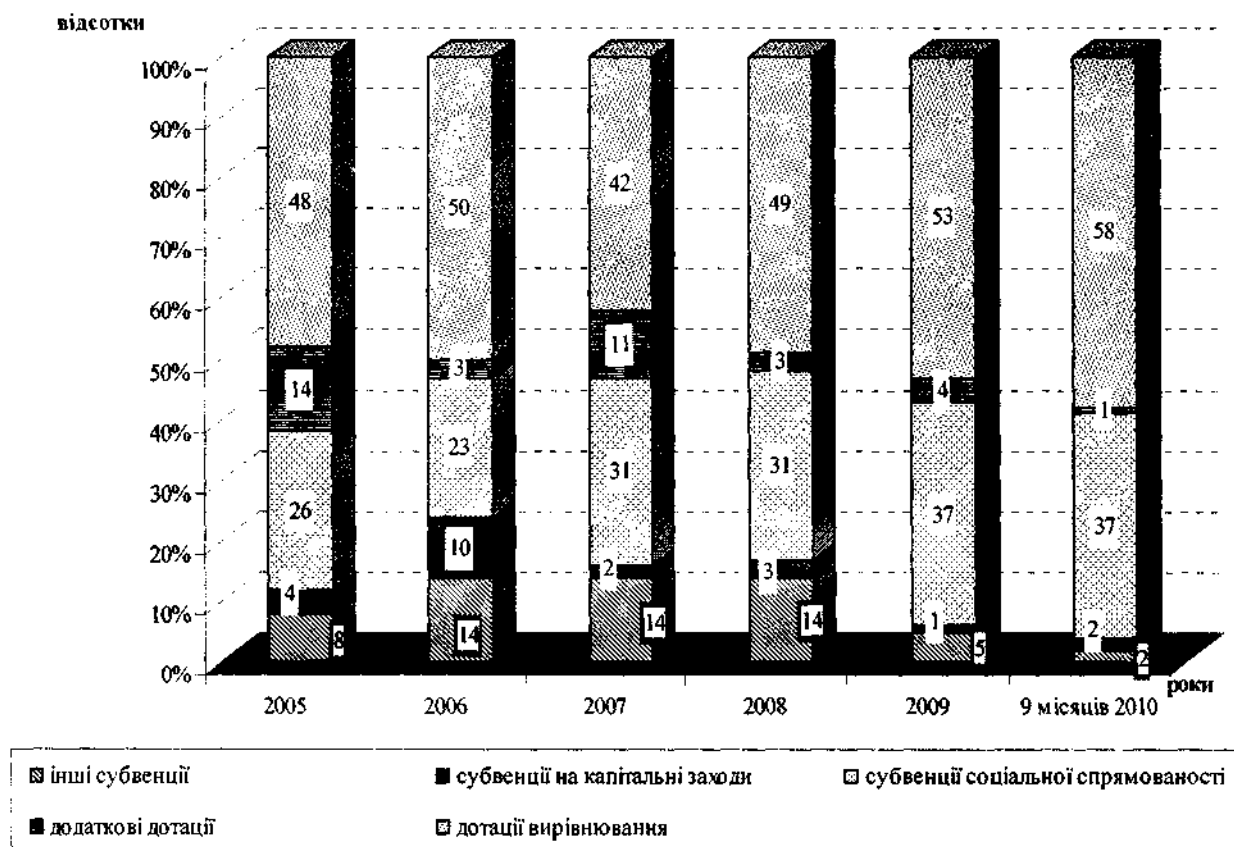


Рис. 4. Структура трансфертів, наданих місцевим бюджетам за 2005 – 9 місяців 2010 рр. (побудовано автором на основі джерела [2])

Зазначені тенденції свідчать про підвищення рівня соціальних зобов'язань держави та, зрештою, потребували модернізації фінансового забезпечення їх реалізації. В зв'язку з цим, пріоритетним завданням органів всіх рівнів влади було визнано запровадження системи вартісних та якісних стандартів надання соціально-культурних послуг населенню, удосконалення міжбюджетних відносин на основі цих стандартів [9, с. 12].

Водночас, негативом запровадження субвенцій як основного механізму фінансування послуг соціально-культурної сфери було недостатність стимулів до економії коштів та підвищення ефективності соціального захисту на місцевому рівні. Місцевій владі вигідніше було не показувати реальний фінансовий стан громадян з метою отримання додаткової допомоги, що зумовило неефективний процес надання субвенцій. Також не враховувалися відмінності між регіонами (густота населення, структура економіки тощо). Внаслідок не врегульованості таких питань спостерігався процес дестабілізації ситуації з відповідними соціальними наслідками.

Тому для перетворення місцевих бюджетів на ефективний інструмент соціально-культурного розвитку адміністративно-територіальних одиниць у 2007 р. ухвалено Концепцію реформування місцевих бюджетів [11, с. 12]. Відтак, від подальшої децентралізації системи місцевих бюджетів очікува-

ли підвищення ефективності надання суспільних послуг, зниження міжрегіональної асиметрії у рівні життя населення окремих регіонів.

На четвертому етапі (кінець 2008 – по даний час) розвиток бюджетного планування і прогнозування видатків на сферу соціально-культурних послуг відбувався під впливом світової фінансової кризи, що відчутно позначилося на соціальних показниках. Кризове становище в реальному секторі економіки генерувало такі соціальні проблеми, як скорочення та затримка виплати заробітної плати, відправлення працівників у неоплачувані відпустки, скорочення робочих місць та звільнення працівників. Відновилося зростання заборгованості із виплати заробітної плати, котра на 1 лютого 2009 р. становила 1079,6 млн. грн. [2].

Вплив кризових явищ на фінансування соціальних статей державного бюджету спричинив у 2009 р. появу проблем, пов'язаних насамперед з наявністю низки значних структурних недоліків і прорахунків на ринку праці та системі соціального захисту й призвели до: падіння рівня зайнятості й добробуту громадян, зростання безробіття, зниження платоспроможності, надмірного майнового розшарування, низької якості надання соціальних послуг, скорочення надходжень до бюджетів усіх рівнів. У зв'язку з тим, що показники основних державних соціальних гарантій у Державному бюджеті України на 2009 р. було заморожено на рівні листопада – грудня попереднього року, відбулося зменшення рівня соціального забезпечення населення. Відтак негативні наслідки кризи засвідчили неспроможність соціально-культурної політики ефективно функціонувати в цих умовах та контролювати процеси суспільних змін. Така ситуація загрожувала поширенню негативного соціального ефекту у бюджетній сфері та верствам населення, котрі залежали лише від пенсійного забезпечення.

У 2010 р. вперше з часів незалежності державний бюджет виконувався за умов затвердження Верховною Радою України Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (Антикризової програми). Однак, всупереч намірам Програми рівень бідності підвищився на 0,4 відсоткових пункти і становив 26,4% або 12,5 млн. осіб. Розмір прожиткового мінімуму, котрий є базовим державним соціальним стандартом, на основі якого визначаються соціальні гарантії, за дев'ять місяців поточного року номінально збільшився лише на 2,2%, проте з урахуванням індексу споживчих цін реально знизився на 4,8%. Водночас, за даними Міністерства праці та соціальної політики, прожитковий мінімум в цінах вересня поточного року становив 952 грн., що більше законодавчо встановленого на цей місяць розміру (843 грн.) на 109 грн. [2].

До цього часу не переглянуті набори продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для основних соціально-демографічних груп населення. Зазначені набори, на підставі яких визначається розмір прожиткового мінімуму, мають переглядатися кожні п'ять років, однак не змінювалися з часу їх затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2000 р. №656 [10]. При цьому в затверджених нормах взагалі не враховані окремі життєво необхідні витрати, зокрема, на послуги охорони здоров'я, освіти, оздоровлення, що є переважно платними.

У цьому контексті на сучасному етапі державотворення ключовими завданнями механізму бюджетного планування і прогнозування видатків на сферу соціально-культурних послуг має стати зниження соціальної нерівності, відновлення активної позитивної динаміки доходів громадян та якісне надання суспільних послуг.

ВИСНОВКИ

Запропонований підхід до визначення періодизації дає змогу простежити динаміку та особливості розвитку бюджетного планування і прогнозування видатків на сферу соціально-культурних послуг. Адже в процесі розбудови незалежної держави виникла необхідність побудови власної управлінської вертикалі і структури органів виконавчої влади на всіх рівнях, проведення заходів щодо забезпечення збалансованості їх повноважень і відповідальності в процесі використання бюджетних коштів на соціальні заходи.

В зв'язку з цим, на початку 1990-х рр. відбулися значні зміни у бюджетній практиці, де найпріоритетніші напрями використання бюджетних коштів реалізувалися у сфері соціально-культурних послуг шляхом визначення оптимальних цілей і параметрів суспільного розвитку, а також створення умов і механізмів для їхнього досягнення. Відтак почав формуватися новий цілісний механізм бюджетного планування і прогнозування видатків, котрий характеризувався певними особливостями на кожному етапі свого розвитку.

Разом з тим, на сучасному етапі державотворення становлення згаданого механізму повинно відповідати соціально орієнтованій ринковій економіці та саморозвиватися в контексті вирішення проблем, пов'язаних з недостатнім фінансуванням сфери соціально-культурних послуг. Тому модерні-

заційні заходи мають бути спрямовані на пошук оптимальної моделі поєднання централізації і децентралізації з урахуванням перебігу глобалізаційних процесів, що відбуваються у світі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року №2542-III. / Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.zakon.gov.ua/>.
2. Висновки Рахункової палати України про виконання Державного бюджету України за 2002 – 9 місяців 2010 рр. / Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>.
3. Виступ глави держави на нараді з представниками місцевої влади 23 грудня 2008 року. — Офіційне інтернет-представництво Президента України. / Електронний ресурс — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/12439.html>.
4. Відомості про розмір мінімальної заробітної плати в Україні за 2002-2011 рр. / Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://currency.in.ua/index/salary/>.
5. Відомості про розмір прожиткового мінімуму в Україні за 2002-2011 рр. / Електронний ресурс — Режим доступу: http://consultant.parus.ua/_dict_view.asp?mx=.0G88f0e13bd83f4ec1022d96013b994565c1.
6. Закон Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 року №142-XII. / Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=142-12>.
7. Закон України «Про мінімальний споживчий бюджет» від 3 липня 1991 року №1284-XII. / Електронний ресурс — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1284-12>.
8. Постанова Верховної Ради України від 12 жовтня 1995 року №374/95-ВР Про величину вартості межі незабезпеченості. / Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.expert-ua.info/document/archivenq/law5rcolt.htm>.
9. Постанова Верховної Ради України від 17 листопада 2005 року №3117-IV Про деякі питання вдосконалення системи надання державних соціальних послуг населенню на місцевому рівні // Голос України. — 2005. — №236. — С. 12.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2000 року №656 Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення. / Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=656-2000-%EF>.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року №308 Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів // Офіційний вісник України. — 2007. — №38. — С. 12.
12. Указ Президента України від 18 жовтня 1997 року №1166/97 Про Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки. / Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1082.4201.0>.