

## Методичні засади обґрунтування напрямів соціального інвестування територіальних громад

*Розроблено механізм функціонування системи моніторингу стану та тенденцій розвитку соціального інвестування територіальних громад. Визначено принципи, на яких повинен ґрунтуватися розрахунок планових розмірів та структури соціальних інвестицій. Запропоновано послідовність процесу планування обсягів та структури соціальних інвестицій, які здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Виокремлено низку завдань, які необхідно послідовно вирішити у процесі стратегічного планування видатків місцевих бюджетів, що здійснюються у вигляді соціальних інвестицій у підтримання та розвиток соціальної сфери.*

**Ключові слова:** соціальне інвестування, моніторинг, методи бюджетного планування, планування, видатки місцевих бюджетів.

*The mechanism of the system of monitoring the status and trends of social investment communities is done. The principles on which the calculation of plan size and structure of social investment should be based are defined. The sequence of planning scope and structure of social investments undertaken by local budgets is offered. Author determined a number of tasks to be consistently resolved in the strategic planning of local expenditures that are made in the form of investment in social support and social development.*

**Keywords:** social investment, monitoring, budgeting methods, planning, national spending.

**Вступ.** Трансформаційні процеси, які відбуваються в економічній системі України, ідентифікували соціальне інвестування як найбільш потужний механізм реалізації програми заходів із соціального розвитку на рівні територіальної громади. Практика такого інвестування свідчить про те, що головним його джерелом на регіональному рівні виступають кошти місцевих бюджетів, тому управління процесом здійснення соціальних видатків бюджетів

територіальних громад являє собою ядро регіональної соціальної політики органів місцевого самоврядування.

Слід відзначити, що необхідною передумовою розроблення стратегічних напрямів та планів соціального інвестування на регіональному рівні є формування дієвої системи моніторингу сучасного стану соціального інвестування у регіоні. У науковій літературі цим питанням приділяється належна увага, зокрема у працях Л. Чернюк [1], І. Сагайдак, Є. Пономаренко, Г. Лопушняк та інших.

На теперішній час в Україні як на рівні окремих регіонів, так і держави у цілому існує певний механізм циркуляції та відстеження інформації про стан соціального інвестування, однак йому недостатньо властиві ознаки системності. Інакше кажучи, на теперішній час відсутні комплексні підходи до оброблення інформації про фактичні обсяги та потреби в соціальних інвестиціях, які б дозволяли формувати науково обґрунтовані програми здійснення соціального інвестування як на регіональному, так і на загальнодержавному рівнях.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у розробленні механізму функціонування системи моніторингу стану та тенденцій розвитку соціального інвестування в регіоні.

**Результати.** Система моніторингу сучасного стану соціального інвестування у регіоні повинна задовольняти такі основні вимоги:

- вона повинна надавати оперативну, точну та повну інформацію про стан та тенденції розвитку соціального інвестування в регіоні усім зацікавленим у такій інформації особам (органам державної та місцевої влади, потенційним інвесторам, окремим громадянам тощо);

- повинна мати ієрархічну побудову, за якої інформація про стан та тенденції розвитку соціального інвестування у територіальних громадах та адміністративних одиницях нижчого рівня узагальнюються на наступному більш високому рівні адміністративного підпорядкування і так далі включно до загальнодержавного рівня;

- дана система повинна відслідковувати процеси соціального інвестування у межах достатньо великої кількості класифікаційних ознак, за якими групуються види соціальних інвестицій, насамперед, за джерелами цих інвестицій (державні інвестиції, інвестиції територіальних громад, інвестиції

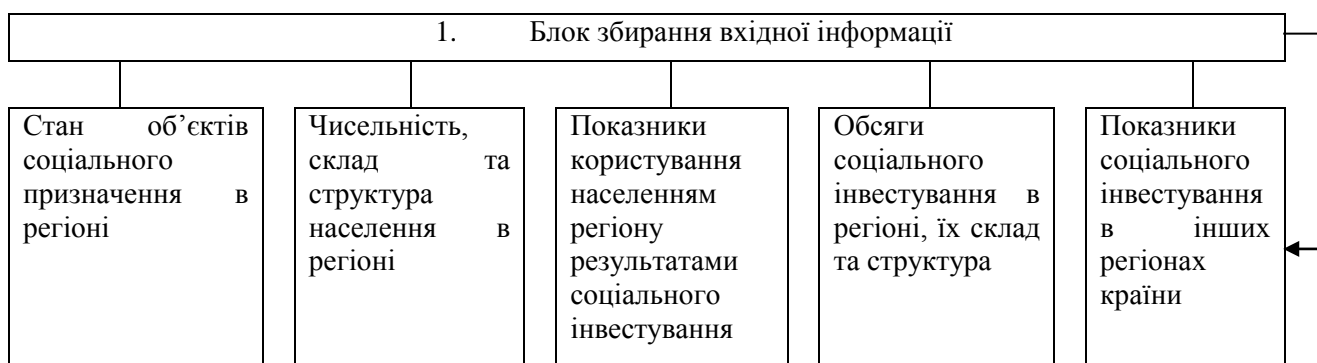
окремих юридичних та фізичних осіб тощо), за отримувачами результатів вкладання соціальних інвестицій (за групами населення за територіальною, віковою, професійною та іншими ознаками його диференціації), за напрямками інвестування тощо;

- система моніторингу повинна фіксувати не лише обсяги соціальних інвестицій, що вкладаються, але й оцінювати їх доцільність та результативність. Для цього, зокрема, необхідно, щоб ця система забезпечувала спостереження за фактичним рівнем повноти задоволення потреб різних груп населення регіону у результатах соціального інвестування;

- дана система повинна будуватися на достатньо чітких алгоритмах її функціонування, зокрема способах збирання, оброблення та передавання інформації про стан та перспективи розвитку соціального інвестування у регіоні. Важливою складовою таких алгоритмів є сукупність аналітичних показників, за допомогою яких можна оцінити достатність, результативність, пропорційність, комплексність та інші властивості соціального інвестування;

- система моніторингу повинна виконувати не лише констатуючу та аналітичну функцію, але й надавати існуючим та потенційним інвесторам, які здійснюють (або планують здійснити) інвестиції у соціальну сферу, рекомендації (як тактичного, так і стратегічного характеру) щодо раціональних обсягів та структури соціальних інвестицій.

Враховуючи викладене вище, можна запропонувати загальний механізм функціонування системи моніторингу стану та тенденцій розвитку соціального інвестування в регіоні, відобразивши його у вигляді схеми, яку зображено на рис. 1.





## 1. Механізм функціонування системи моніторингу стану та тенденцій розвитку соціального інвестування в регіоні

Процес планування обсягів соціальних інвестицій базується на тих самих методичних засадах, як і планування будь-яких інших об'єктів та процесів. Аналізування робіт [1-4 та ін.] показало, що основними принципами, на яких повинна ґрунтуватися планова робота, зокрема стосовно розрахунку планових розмірів та структури соціальних інвестицій, є такі: обґрунтування цілей та результатів планування, системності, безперервності, гнучкості, збалансованості, конкретності, адекватності системи планування щодо об'єкта та умов його діяльності.

При цьому слід відзначити, що здійснення планування обсягів соціальних інвестицій може та повинно здійснюватися одночасно на різних рівнях, основними з яких є: рівень окремого підприємства, рівень територіальних громад (села, району, міста, області) та загальнодержавний рівень. Планування

соціальних інвестицій на різних рівнях їх використання може здійснюватись за допомогою різних методів, тобто способів розрахунку відповідних планових показників на певні періоди часу. У роботі [5] відмічається, що для розроблення планів використовуються такі основні методи: системного аналізу, балансовий, нормативний, економіко-математичний, програмно-цільовий. Х.В. Вілора у роботі [6] наводить дещо інший перелік методів планування бюджетних видатків, включаючи у нього нормативний, розрахунково-аналітичний, балансовий методи, метод оптимізації планових рішень, метод економіко-математичного моделювання, а також програмно-цільовий метод.

Практика планування бюджетних видатків доводить, що найбільш розповсюдженими методами такого планування з позиції логіки побудови відповідних планів є програмно-цільовий та ресурсний методи. За першим з них розробка планів соціального розвитку, зокрема планування обсягів соціальних інвестицій, здійснюється в такій послідовності – визначається мета планування, розробляється програма досягнення цілей, визначаються ресурси для здійснення програм. За ресурсного підходу до планування спочатку визначаються ресурси, а на підставі цих ресурсів встановлюється мета і вже потім розробляється програма використання цих ресурсів.

Враховуючи, що сучасні вимоги до використання бюджетних коштів передбачають врахування довгострокових результатів від їх вкладення, програмно-цільовий метод планування соціальних інвестицій на теперішній час набув значної популярності. Як зазначається у роботі [7], програмно-цільовий метод бюджетування складає основу теперішньої реформи місцевих фінансів. При цьому у [8] подається таке визначення програмно-цільового методу у бюджетному процесі: «...це система планування та управління коштами бюджету в середньотерміновій перспективі, спрямована на розроблення та виконання бюджетних програм та підпрограм, орієнтованих на кінцевий результат».

Однак, можливості програмно-цільового методу планування соціальних інвестицій на регіональному рівні в сучасних умовах слід визнати обмеженими. Це зумовлено тим, що обсяги надходжень у місцеві бюджети є недостатніми для реалізації широкомасштабних програм соціального розвитку регіонів. Тому встановлення завищених цілей без урахування фінансових можливостей їх

досягнення призведе до неадекватності планових завдань з обсягів соціального інвестування.

У процесі розроблення планів соціального інвестування, що здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів, слід враховувати не лише ресурсні (насамперед, фінансові) можливості, але й ступінь пріоритетності тих чи інших напрямів вкладення соціальних інвестицій. У зв'язку з цим, слід звернути увагу на запропоновану у [9] послідовність середньострокового планування видаткової частини місцевого бюджету, яка включає такі етапи: оцінка реальних ресурсів, які може мати місцевий бюджет на наступний рік та середньострокову перспективу; розробка кількох варіантів середньострокового прогнозу ресурсів (базового, оптимістичного та песимістичного) і визначення варіанту прогнозу, який найбільше відповідає макроекономічній ситуації в країні; визначення пріоритетів у видатковій політиці органу місцевого самоврядування на середньострокову перспективу; проведення оцінки існуючих бюджетних програм з метою виявлення неефективних програм за допомогою аналізу витрат; здійснення оптимізації бюджетних програм шляхом оптимізації бюджетних установ та витрат на реалізацію цих програм; розподіл бюджетних ресурсів на дві частини: перша – на продовження реалізації існуючих бюджетних програм, друга – на нові бюджетні програми; формування бюджетних програм та визначення обсягів видатків за програмами на плановий період та на середньострокову перспективу. Проте, дана послідовність має той недолік, що оцінка ресурсних можливостей передує визначенню пріоритетів соціального інвестування.

Не дивлячись на важливу роль, яку відіграє програмно-цільовий метод у процесі планування соціальних інвестицій, не можна применшувати значення і інших методів такого планування, зокрема нормативного, що базується на системі норм витрачання соціальних інвестицій на досягнення тих чи інших результатів соціального інвестування, балансового, який передбачає розроблення спеціальних балансів надходження та витрачання інвестиційних ресурсів, та інших. Як слушно зауважує О.Ю. Ємельянов у роботі [10], здійснення науково обґрунтованого процесу планування інвестиційної діяльності потребує одночасного використання усіх основних його методів.

У зв'язку з викладеним вище можна запропонувати послідовність процесу планування обсягів та структури соціальних інвестицій, які здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, що передбачає одночасне використання усіх основних методів планування (рис. 2). При цьому дана послідовність передбачає використання програмно-цільового методу планування двічі: спочатку на етапі встановлення цілей соціального інвестування щодо фінансування видатків, які слід вважати обов'язковими для здійснення, а потім – на етапі визначення пріоритетних напрямів соціального інвестування, що передбачається здійснити за рахунок коштів, які залишаться у розпорядженні місцевих органів влади після фінансування обов'язкових соціальних видатків.

Таким чином, одним з ключових питань планування обсягів соціальних інвестицій, що здійснюються за рахунок бюджетних коштів, є питання визначення пріоритетності тих чи інших видів видатків бюджетів. Можна цілком погодитись із висновками проведеного дослідження І.В. Сагайдак [2], згідно яких пріоритетним напрямом у сфері видатків місцевих бюджетів є соціальний. При цьому, автор зазначає необхідність зниження частки видатків на управління шляхом проведення змін у структурі його апарату, які б дали можливість скоротити витрати на управлінський персонал та спрямувати вивільнені кошти на розвиток інфраструктури та місцевий економічний розвиток.



Рис. 2. Послідовність процесу планування обсягів та структури соціальних інвестицій, які здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів

Загалом, у процесі стратегічного планування видатків місцевих бюджетів, що здійснюються у вигляді соціальних інвестицій у підтримання та розвиток соціальної сфери, постає необхідність послідовного вирішення низки завдань, до яких, насамперед, належать такі:

1) прогнозування та планування сподіваних обсягів бюджетних надходжень та тієї їх частки, яка буде витрачена на соціальне інвестування, що потребує обчислення планових показників податкових та інших платежів, які формують місцевий бюджет територіальної громади;



2) попереднє оцінювання потреб місцевого бюджету у соціальних інвестиціях на плановий період (періоди), за яких рівень розвитку кожної сфери соціального інвестування (охорона здоров'я, освіта, культура тощо) у цьому періоді (періодах) буде не нижчим за поточний;

3) оптимізація обсягів сподіваних потреб у соціальних інвестиціях у розрізі кожного об'єкта (установи) кожної сфери соціального інвестування. Така оптимізація повинна передбачати: знаходження найкращого співвідношення між окремими складовими соціальних видатків (зокрема, шляхом часткового заміщення одного їх виду іншим: наприклад, впровадження заходів з енергозбереження викликає зниження поточних витрат на опалення приміщень, однак, часто супроводжується додатковими капітальними витратами); скорочення кількості окремих об'єктів соціального інвестування, що визнаються зайвими; скорочення чисельності працівників, що працюють в окремих установах соціальної сфери; реалізація зайвого майна установ соціальної сфери, що зменшуватиме поточні витрати на його утримання;

4) встановлення остаточної величини планової потреби територіальної громади у соціальних інвестиціях, що здійснюються за рахунок коштів місцевого бюджету (шляхом віднімання від величини планових потреб, обрахованих на другому етапі, можливої їх економії, обчисленої на третьому етапі запропонованої послідовності стратегічного бюджетного планування);

5) у випадку, якщо обчислена величина планової потреби територіальної громади у соціальних інвестиціях, що здійснюються за рахунок коштів місцевого бюджету, є меншою за планові надходження у нього (в частині, яка може бути витрачена у вигляді соціальних інвестицій), то додатковий плановий обсяг коштів повинен бути розподілений між окремими сферами та об'єктами соціального інвестування з метою підвищення рівня розвитку відповідних сфер;

б) виокремлення критеріїв, за якими визначається пріоритетність розподілу соціальних інвестицій між окремими сферами та об'єктами соціального інвестування з метою підвищення рівня розвитку відповідних сфер. До таких критеріїв доцільно віднести такі: значущість відповідної сфери, сподіване зростання рівня розвитку відповідної сфери після вкладення у неї додаткових інвестицій, потрібні обсяги соціальних інвестицій у кожен сферу соціального інвестування, приріст обсягів надаваних послуг установами

відповідної сфери, тривалість часу, протягом якого будуть надаватися послуги установами відповідної сфери;

7) вибір способу розрахунку узагальнюючого критеріального показника пріоритетності розподілу соціальних інвестицій між окремими сферами та об'єктами соціального інвестування. При цьому можна виокремити три таких способів:

- коли один з часткових критеріїв пріоритетності розподілу соціальних інвестицій визначається як головний, а усі інші відіграватимуть другорядну роль (їх враховують лише за умови, якщо альтернативні напрями соціального інвестування характеризуються однаковими значеннями головного критеріального показника);

- коли усі часткові критеріїв пріоритетності розподілу соціальних інвестицій визнаються рівнозначущими;

- коли головному критерію пріоритетності розподілу соціальних інвестицій присвоюється більш високий рівень значущості ніж іншим, однак він не є домінуючим при прийнятті планових рішень щодо такого розподілу;

8) збір та оброблення інформації про потребу об'єктів соціального інвестування у додаткових соціальних інвестиціях за кожною сферою соціального інвестування;

9) розрахунок узагальнюючого критеріального показника пріоритетності розподілу соціальних інвестицій між окремими сферами та об'єктами соціального інвестування;

10) поступове включення у план розподілу бюджетних видатків потреб об'єктів соціального інвестування у додаткових соціальних інвестиціях у порядку зниження рівня їх пріоритетності до повного вичерпання ліміту таких інвестицій.

**Висновки.** Основними недоліками існуючого в Україні механізму соціального інвестування, що здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів, є: відсутність дієвої системи моніторингу витрачання коштів місцевих бюджетів у здійснення соціального інвестування; недосконалість існуючих методів встановлення пріоритетності реалізації програм соціального інвестування; відсутність достатньо обґрунтованих та універсальних підходів

до розрахунку раціональних обсягів соціальних інвестицій у частині капітальних витрат.

Вирішення поставлених завдань дозволить вдосконалити механізм соціального інвестування, що здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів, забезпечивши найкраще співвідношення між фінансовими можливостями бюджетів та потребами населення в отриманні соціальних послуг.

### Література

1. *Чернюк Л.Г.* Соціальна інфраструктура та її пріоритетність в системі суспільного розвитку (методолого-організаційні аспекти) / Л.Г.Чернюк, П.В.Пепа // Вісник Чернігівського держ. ун-ту. – Вип. 1 (56). – 2012. – (Серія: економічні науки). – С.10-20.
2. *Сагайдак І.В.* Структура та напрями оптимізації видатків місцевих бюджетів в Україні / Електронне наукове видання “Ефективна економіка” [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=952>
3. *Пономаренко Є.Б.* Роль та місце інвестицій в економічних системах / Є.Б. Пономаренко, К.В. Шиманська // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу: міжнародний збірник наукових праць. - Житомир: ЖДТУ, 2006. - Випуск 2(5) - С. 57-70
4. *Лопушняк Г.* Соціальна складова інвестиційної політики України / Г. Лопушняк. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik5/fail/+Lopushnjak.pdf>
5. Державне регулювання економіки // За ред. І. Михасюка. - Львів: "Українські технології", 1999. - 640 с.
6. *Вілюра Х.Б.* Стратегічне управління видатками місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій / Х.Б. Вілюра. [Електронний ресурс]. – Доступний з <http://libfor.com/index.php?newsid=1061>
7. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: Навчальний посібник / [Під заг. ред. І.Ф. Щербини]; ІБСЕД, Проект «зміцнення місцевої ініціативи», USAID. - К. - 2011, - 108с.

8. Місцеві фінанси / П.О. Омелянович, В.С. Левченко, О.В. Хістаєва, Д.В. Фірсов, О.О. Якубовська / М-во освіти і науки У-ни, Донец. нац. ун-т ек. і торгівлі ім. Т-Баран. – Донецьк: [Дон НУЕТ], 2011-252с.

9. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку. [аналітична доповідь/ керівник авторського колективу С. О. Біла]; Аналітична доповідь. – К.: НІСД, 2009.

10. *Ємельянов О.Ю.* Планування та регулювання інвестиційної діяльності підприємств: дисертація на здобуття наукового ступеня к.е.н.: 08.02.03 / О.Ю. Ємельянов. – Львів, 2001. – 185 с.