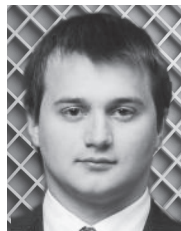




УДК 332.122

РОЛЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ МІСТ



С. І. Березенко

Поліпшення соціально-економічних умов життя населення є одним із основних завдань державної і місцевої влади. Підвищити рівень життя людей, гарантувати їм соціальний захист, право на отримання якісної освіти і медичної допомоги, створити умови для задоволення культурних потреб можна лише завдяки інтенсивному економічному розвитку країни в цілому і окремої адміністративно-територіальної одиниці зокрема. Однією з найважливіших функцій влади в цьому контексті є забезпечення умов поєднання соціального і економічного розвитку регіону. Одним із основних інструментів для цього є бюджетні інвестиції. Правильне спрямування бюджетних коштів дає можливість стимулювати соціально-економічний розвиток як окремої адміністративно-територіальної одиниці, так і країни в цілому. Проблема вибору напрямів фінансування загострюється в умовах фінансової кризи і обмеженості бюджетних ресурсів.

Аналіз взаємозв'язків між видатками місцевого бюджету і станом соціально-економічного розвитку регіону дає можливість оцінити доцільність бюджетних інвестицій і вибрати найважливіші напрями бюджетного фінансування, які забезпечать досягнення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку регіону.

Дослідженню проблем структури місцевого бюджету і його впливу на соціально-економічний розвиток регіонів присвячені роботи вітчизняних учених, зокрема В. Гейця, І. Луніної, Б. Пасхавера, В. Фролової, В. Кравченка, О. Кириленка, І. Кононенка та ін.

Мета статті – дослідження взаємозв'язку між структурою місцевого бюджету і станом соціально-

економічного розвитку регіону, а також основних напрямів бюджетного фінансування соціально-економічного розвитку міста.

Однією з перших спроб визначити сутність соціально-економічного розвитку стала робота Карла Маркса «Капітал», в якій він розкрив об'єктивні економічні закономірності виникнення, розвитку й історичного краху капіталізму. На рубежі XIX ст. Й. Шумпетер запропонував альтернативну теорію, в якій економічний розвиток трактувався як дискретний рух від одного стану економічної рівноваги до іншого, стихійно породженого самою економікою. Це пов'язано з динамікою нагромадження капіталу, інноваціями і вирішенням суперечностей інноваційного характеру [1]. В історичному аспекті процес соціально-економічного розвитку в більш пізній період розглядався як становлення відкритої системи, керованої законами ринкової економіки. У роботах Д. Белла, К. Кларка тощо питання теорії економічного розвитку розглянуті з погляду вивчення основних його показників. Відповідно до принципу безперервності Візера кожен наступний момент змін узгоджений з попереднім, тобто всі показники розвитку системи на даному етапі цілком залежать від її попереднього стану.

Щодо сучасного трактування процесу соціально-економічного розвитку, то А. Філіпенко зауважує: «У загальноживаному значенні розвиток – це вдосконалення тих або інших елементів суспільних відносин, матеріально-речових складників суспільства або соціально-економічних і матеріальних систем у цілому, перехід до принципово нових якісних характеристик». Російський дослідник Р. Нурєв характеризує економічний розвиток як «багатовимірний процес, що включає в себе глибокі зміни в технічній, економічній, соціальній і політичній сферах» [2]. Отже, соціально-економічний розвиток – це багатовимірний процес, який має розглядатися з урахуванням такої сукупності соціальних і економічних цілей: зростання виробництва і доходів населення; збільшення добробуту, поліпшення стану здоров'я, якості освіти;

формування умов, які сприяють зростанню гідності громадян; зміни в інституціональній, соціальній і адміністративній структурі суспільства, у свідомості громадян, у традиціях і звичках.

Доцільно розділяти довго- і короткотривалі цілі і відповідні їм критерії соціально-економічного розвитку. До перших слід віднести становлення і розвиток постіндустріального суспільства, створення висококваліфікованих робочих місць для наступних поколінь, підвищення рівня життя людей, рівня охорони здоров'я, освіти і культури; до короткотривалих – подолання кризи, досягнення конкретних величин приросту ВВП та ін.

Слід зазначити, що для соціально-економічного розвитку нашої країни в цілому і регіонів зокрема характерною є наявність таких проблем: відсутність довготривалого (на 10–15 років) планування соціально-економічного розвитку [3–4]; міграція населення, зумовлена суттєвими диспропорціями в економічному розвитку регіонів [5]; багатовекторна політика у спрямуванні фінансових ресурсів у всі галузі економіки (відсутність пріоритетних галузей економіки) і розпорощення бюджетних коштів на сотні бюджетних програм [6]; недооцінка людського капіталу і його ролі в соціально-економічному розвитку постіндустріального суспільства [3, 7]; неузгодженість основних напрямів соціально-економічного розвитку з демографічною ситуацією в Україні та ін. Досягти довготривалих результатів у соціально-економічному розвитку можливо, якщо створено умови для сталого розвитку, який включає в себе економічний, соціальний розвиток і турботу про екологічну ситуацію [8]. Тільки успішне поєднання цих трьох напрямів може забезпечити довготривалий розвиток окремих регіонів і країни в цілому. Необхідною умовою такого розвитку є довготривале стратегічне планування й аналіз наявної ситуації з допомогою відповідних індикаторів процесу розвитку.

Проте навіть середньострокове (трьохрічне) бюджетне прогнозування в Україні відокремлене від

процесу поточного планування бюджету, оскільки середньострокові прогностичні показники відіграють роль довідкової інформації, а не слугують підґрунтям для планування показників щорічного бюджету. У той час, як розробка бюджету на певний рік має розпочинатися за декілька років [4] і бути результатом узгодження стратегічного плану з поточними потребами [9].

Роль центральних органів влади полягає в розробці довготривалої стратегії розвитку і збалансуванні розвитку окремих регіонів. Водночас місцеві органи влади можуть краще забезпечити надання суспільних благ відповідно до місцевих потреб. За такого підходу потрібно збалансовано розділити не тільки видатки з державного і міського бюджетів на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці, а важливо узгодити й джерела доходів цих бюджетів [10].

Розподіл видатків міського бюджету є основним важелем впливу місцевої влади на соціально-економічний розвиток міста. Саме від вибору основних напрямів бюджетного фінансування залежать темпи розвитку міста. На нашу думку, можна виділити два пріоритетні напрями фінансування соціально-економічного розвитку регіону за рахунок коштів місцевого бюджету. По-перше, це інвестиції в людський капітал, які забезпечують конкурентоспроможність даного регіону на ринку інтелектуальної праці. У цьому контексті важливими є обсяги бюджетного фінансування освіти, охорони здоров'я і соціального захисту населення. По-друге, це масштабна модернізація виробництва і впровадження новітніх технологій. Проаналізувати хід цього процесу можна, зосередившись на дослідженні видатків міського бюджету на оновлення основних фондів. Знайти ефективний баланс між фінансуванням соціальної сфери і спрямуванням коштів на модернізацію виробництва – одне з найскладніших завдань під час формування видатків місцевого бюджету.

Для аналізу обсягу інвестицій з міського бюджету в людський капітал ми розглянули видатки бюджету м. Києва на соціальну сферу (табл. 1). Як бачимо, біль-

Таблиця 1

Видатки бюджету м. Києва на соціальну сферу *

Видатки бюджету:	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.
Усього, млн. грн.	13 455,75	22 106,45	20 383,39	14 691,03
У тому числі, %:				
на освіту	1,7	1,5	1,8	2,8
на охорону здоров'я	10,5	9,0	10,2	15,2
на соціальний захист і соціальне забезпечення	12,9	8,8	9,9	12,3
культура і мистецтво	1,1	0,9	1,1	1,6
фізична культура і спорт	0,4	0,2	0,3	0,3
Усього на соціальну сферу, %	26,6	20,4	23,3	32,3

* Використано дані Бюджету м. Києва 2007 – 2010 рр. і власні розрахунки.

ність коштів міського бюджету спрямовується на соціальний захист і охорону здоров'я, у той час, як освіті і культурній сфері приділяється значно менше уваги. Слід зазначити, що в міських бюджетах, які формувалися за умов фінансової кризи (2009 – 2010 рр.), частка запланованих видатків на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, культуру і спорт перевищувала такі ж показники міського бюджету в докризовий період (2008 р.). Така тенденція може бути зумовлена двома причинами: або місцева влада цілеспрямовано зосереджує бюджетні кошти на інвестиціях в людський капітал, або через брак доходів (суттєве зменшення доходної частини бюджету в умовах кризи) не має можливості вкладати гроші в інші сфери, окрім задоволення нагальних соціальних потреб.

Слід зауважити, що частка видатків міського бюджету на соціальну сферу м. Києва є суттєво меншою, ніж в європейських унітарних країнах. Так, у 2004 р. ця частка становила, %: у Данії – 86,7; у Болгарії – 55,1; у Польщі – 52,3 [11].

На нашу думку, для цілеспрямованого використання бюджетних інвестицій на розвиток соціальної сфери і задоволення соціальних і культурних потреб людей обов'язково потрібен зворотний зв'язок

з суспільством через механізм співпраці місцевої влади з громадськими організаціями. Не випадково як вітчизняні, так і закордонні дослідники відзначають важливу роль трансформації суспільства для успішного соціально-економічного розвитку регіонів і країни в цілому. Зокрема, академік НАН України В. М. Гесць зазначає: «У довгостроковій перспективі розвиток економіки має відбуватися на інноваційній основі, але він буде успішним за умови необхідної модернізації насамперед суспільного життя на підґрунті моральних і духовних цінностей» [7]. З цього ж приводу влучно висловився відомий англійський економіст Медоуз: «Найрідкісніший ресурс – це не нафта, метали, чисте повітря, капітал, трудові ресурси чи технології. Це наше бажання прислухатись один до одного, вчитися один у одного та більше наполягати на пошуках істини, ніж намагатися бути правим» [8].

Другий важливий напрям фінансування соціально-економічного розвитку – інвестиції в основний капітал. Зауважимо, що до 2008 р. ці інвестиції в м. Києві за рахунок усіх джерел фінансування зростали (табл. 2). При цьому інвестиції в основний капітал за рахунок коштів місцевого бюджету за період 2004–2008 рр. залишалися практично незмінними.

Таблиця 2

Бюджетні інвестиції в основний капітал *

Показник	Роки					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Валовий регіональний продукт (ВРП), млн. грн.	61 357	77 124	95 267	135 900	169 564	–
Загальний обсяг інвестицій в основний капітал, млн. грн.	13 859	19 468	24 858	38 230	46 574	28 228
% ВРП	22,6	25,2	26,1	28,1	27,5	–
Кошти місцевого бюджету, млн. грн.	1 249	2 052	2 573	2 922	3 909	925
% до загального обсягу	9,0	10,5	10,3	7,6	8,4	3,3
% ВРП	2,0	2,7	2,7	2,2	2,3	–

*Розраховано за даними Головного управління статистики в м. Києві. - <http://www.gorstat.kiev.ua>.

Частка коштів місцевого бюджету в загальному обсязі інвестицій в основний капітал, починаючи з 2005 р. поступово зменшувалася. Причини такого зменшення ймовірно пов'язані як зі зміною місцевої влади, так і з соціальною переорієнтацією бюджетної політики держави в цілому. Економічна криза, яка почалася в кінці 2008 р., призвела до ще більшого падіння частки бюджетних коштів у загальному обсязі інвестицій в основний капітал, навіть незважаючи на той факт, що й загальна сума інвестицій в 2009 р. скоротилася більш як в 1,5 раза в порівнянні з 2008 р. Отже, в умовах економічної кризи, без довготермінового плану соціально-економічного розвитку, коли з приходом кожної нової влади розробляються нові підходи до процесу розвитку регіону, забезпечити

стабільне бюджетне інвестування модернізації виробництва виявляється доволі складним завданням.

Для оцінки стану соціально-економічного розвитку різних країн (чи регіонів) у рамках Програми розвитку ООН використовується індекс розвитку людини (ІРЛ) або індекс розвитку людського потенціалу. Для розрахунку даного інтегрального показника використовуються три показники соціально-економічного розвитку регіону: очікувана тривалість життя, інтелектуальний потенціал (грамотність дорослого населення і середня тривалість навчання) і значення ВВП на душу населення.

Ми спробували розрахувати ІРЛ для міста Києва. Для цього розглянули динаміку трьох основних складових даного показника (табл. 3).

Індекс розвитку людського потенціалу в м. Києві *

Показник	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.
Очікувана тривалість життя					
Середня очікувана тривалість життя, років	71,35	71,25	71,27	71,52	71,52**
Індекс середньої очікуваної тривалості життя	0,773	0,771	0,771	0,775	0,775
Інтелектуальний потенціал					
Кількість тих, що навчаються, тис. осіб:					
учнів у загальноосвітніх навчальних закладах	277	261,1	248,5	238,8	231,3
учнів у професійно-технічних навчальних закладах	22,9	23,1	21,1	20,3	19,4
студентів у вищих навчальних закладах	503,3	570,8	610,1	627,6	627,2
аспірантів і докторантів	10,715	11,293	11,861	12,257	12,439
Загальна кількість	813,915	866,293	891,561	898,957	890,339
Кількість населення в м. Києві віком до 24 років, тис. осіб	818,7	818,0	813,3	808,7	801,2
Сукупна частка учнів у загальній чисельності населення (більш як), %	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0
Рівень грамотності дорослого населення, %	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0
Індекс рівня освіченості	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
Матеріальне забезпечення					
ВРП на душу населення, грн.	23 130	28 780	35 210	49 795	61 592
Паритет купівельної спроможності, грн./дол.	2,63***	2,63***	2,63***	2,63***	2,63
Індекс скоригованого реального ВРП на душу населення	0,747	0,784	0,817	0,875	0,911
Індекс розвитку людського потенціалу					
По м. Києву	0,837	0,848	0,859	0,880	0,892
По Україні	0,777	0,783	0,789	0,796	-

* Розраховано на основі даних Звіту про розвиток людського потенціалу Програми розвитку ООН - http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Indicators.pdf і даних Головного управління статистики у м. Києві. - <http://www.gorstat.kiev.ua>

** Дані за 2007 р.

*** Курс гривні до долара за паритетом купівельної спроможності визначено за даними 2008 р.

Оскільки для розрахунку показників матеріального забезпечення скоригований ВРП на душу населення має виражатися в доларах за паритетом купівельної спроможності, то для його визначення ми порівняли ВВП України в гривнях за 2008 р. (948 056 млн. грн.) [12] з ВВП в доларах за той же рік (359 900 млн. дол.) [13]. Визначений таким методом курс гривні до долара становить – 2,63 грн./дол. Зазначимо, що отримане нами значення досить близьке за значенням до так званого індексу Біг Мака – 2,71 грн./дол. [14]. Дані, наведені в табл. 3, мають оціночний характер, оскільки вік осіб, які навчаються, може перевищувати 24 роки, велика кількість студентів не зареєстровані в

м. Києві, відсутні точні дані про паритет купівельної спроможності за 2004–2008 рр. та ін. Проте навіть такий розрахунок свідчить, що показники розвитку людського потенціалу досить суттєво перевищують середні дані по Україні. Цікаво, що в усіх складових індексу розвитку людини дані по місту Києву перевищують усереднені значення по країні і за тривалістю життя, і за рівнем освіченості, і за показниками ВРП на душу населення. У 2004–2008 рр. спостерігається чітка тенденція до підвищення індексу розвитку людського потенціалу в м. Києві. Слід відмітити, що основною складовою такого значення ІРЛ для м. Києва є високий рівень освіченості населення, що

цілком характерно і для України в цілому після здобуття незалежності [9]. Наслідки економічної кризи 2008–2009 рр. ймовірно негативно позначаються на даному показнику соціально-економічного розвитку, проте статистичні дані за 2009 р. відсутні.

Отже, аналіз структури бюджетів м. Києва за 2007–2010 рр. вказує на тенденцію до поступового зменшення бюджетного інвестування модернізації виробництва і разом із тим – до збільшення інвестицій в людський капітал, хоча їхня частка в загальному обсязі бюджетних видатків залишається суттєво меншою в порівнянні з аналогічними показниками для європейських країн. Оцінка розрахування індексу розвитку людського потенціалу для м. Києва показує, що показники соціально-економічного розвитку міста суттєво перевищують середні показники по Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Ерохина Е. А.* Теория экономического развития: системно-самоорганизационный подход / Е. А. Ерохина // Томск: Издательство Томского университета, 2006. – 160 с.
2. *Корнійчук Л.* Економічне зростання і сталий розвиток // Економіка України. – № 3. – 2008. – С. 84–91.
3. *Затонацька Т. Г.* Бюджетні інвестиції в реальний та людський капітал як інструмент впливу на соціально-економічний розвиток країни // Наукові праці НДФІ. – Вип. 1 (42). – 2008 р. – С. 86–100.

4. *Самошкіна О. А.* Перспективне прогнозування видатків бюджету та його вплив на соціально-економічний розвиток // Зб. наук. пр. НДФІ. – Вип. 4 (45). – 2008. – С. 112–117.

5. *Фролова Г. І.* Роль регіонів у розробці стратегії соціально-економічного розвитку // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2009. – №3 (7). – С. 64–69.

6. *Положенко Д. В.* Державні програми економічного та соціального розвитку та бюджетне планування в умовах трансформаційної економіки // Зб. наук. пр. НДФІ. – Вип. 1 (42). – 2008. – С. 12–17.

7. *Геєць В. М.* Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку: монографія / В. М. Геєць // Ін-т економіки та прогнозування НАН України. – К., 2009. – 863 с.

8. *Слава С. С., Бондаренко В. М.* Структурування життєздатного розвитку: аналіз підходів та дефініцій // Регіональна економіка. – 2008. – № 4. – С. 208–214.

9. *Кононенко І. В.* Долгосрочный прогноз социально-экономического развития Украины / И. В. Кононенко, В. Л. Лисицкий, А. С. Пономарев и др. // X., 1999. – 176 с.

10. *Луніна І., Фролова Н.* Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 37–47.

11. *Зайчикова В. В.* Місцеві фінанси України та європейських країн. – К.: НДФІ, 2007. – 299 с.

12. Офіційний сайт Державного комітету статистики України – www.ukrstat.gov.ua.

13. *Електронна енциклопедія* – [http://ru.wikipedia.org/wiki/Список_стран_по_ВВП_\(номинал\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Список_стран_по_ВВП_(номинал)).

14. *Електронна енциклопедія* – http://uk.wikipedia.org/wiki/Індекс_БігМака.

УДК 332.1

ДО ПИТАННЯ ПРО ВДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



Постановка проблеми. Одним із основних напрямів підвищення ефективності регулювання економічного і соціального розвитку регіонів є подальше вдосконалення територіальної організації влади і місцевого самоврядування. На наш погляд, доцільність дотримання зазначеного напрямку обумовлена необхідністю забезпечення: повсюдності місцевого самоврядування як найбільш поширеного типу управління на низовому рівні; формування дієздатних і самодостатніх територіальних громад; гарантування територіальної визначеності місцевого самоврядування.

С. М. БУГАЙ, канд. екон. наук,
Я. Ф. ЖОВНІРЧИК, канд. наук з держ. управл.,
А. Є. СЛІВАК, канд. екон. наук

Самодостатні громади мають володіти матеріальними, фінансовими й іншими ресурсами в обсягах, достатніх для ефективної реалізації завдань і управлінських функцій місцевого самоврядування, надавати соціальні послуги на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами. Це відповідатиме вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, в статті 3 якої зазначається, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей у межах закону, здійснювати регулювання і управління часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [1].