

УДК 336:14

Спасів Н. Я.,*кандидат економічних наук, доцент Тернопільського національного економічного університету,***Мартинюк В. Ф.,***кандидат економічних наук, доцент*

ПРАГМАТИЗМ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА СОЦІАЛЬНІ ЦІЛІ У КРИЗОВИЙ ТА ПОСТКРИЗОВИЙ ПЕРІОДИ

У статті проведено аналіз формування та виконання соціальних видатків місцевих бюджетів, висвітлено тенденції виконання видаткової частини бюджету м. Тернополя у кризовий та посткризовий періоди.

Ключові слова: *місцеві бюджети, видатки місцевих бюджетів, соціальні видатки.*

В статье проведен анализ формирования и выполнения социальных расходов местных бюджетов, освещены тенденции исполнения расходной части бюджета г. Тернополя в кризисный и посткризисный периоды.

Ключевые слова: *местные бюджеты, расходы местных бюджетов, социальные расходы.*

The article analyzes the formation and implementation of social expenditures of local budgets, highlights trends execution of expenditures of Ternopil in crisis and post-crisis periods.

Keywords: *local budgets, expenditures of local budgets, social expenditures.*

Постановка проблеми. Важливою складовою розвитку демократичної держави є рівень соціального захисту і соціального забезпечення. Зміцнення інституту місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежить від того, чи будуть створені умови для фінансової підтримки усіх верств громадян, основу якої становлять соціальні видатки місцевих бюджетів.

Аналіз поточної ситуації у сфері соціального забезпечення є важливим і надійним елементом бюджетного процесу, який закладає основи для досконалого вивчення проблем соціального захисту. Послідовне проведення аналізу дозволяє своєчасно відкоригувати допущені при плануванні видатків місцевих бюджетів на соціальні цілі недоліки та закласти реальну базу для планування їх наступного періоду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування та виконання соціальних видатків бюджету для забезпечення високих темпів соціально-економічного розвитку перебували в центрі уваги визначних зарубіжних представників фінансової науки: Дж. Б'юкенена, А. Вагнера, К. Ерроу, Дж. М. Кейнса, В. Лебедева, Е. Ліндаля, П. Самуельсона, А. Сміта, М. Сперанського, Дж. Стігліца, В. Танзі, А. Улюкаєва, М. Ходорович. Одночасно дані проблеми досліджувались у працях вітчизняних вчених: В. Андрущенко, В. Базилевича, М. Барановського, Й. Бескида, М. Білик, С. Буковинського, С. Булгакової, О. Василика, В. Гейця, В. Глущенко, А. Грищенко, А. Даниленка, Я. Дяченка, А. Спіфанова, О. Кириленко, О. Ковалюка, М. Крупки, І. Лукінова, І. Лук'яненко, І. Луніної, Ю. Лупенка, В. Мельничука, С. Науменкової, В. Опаріна, Г. П'ятаченка, Д. Полозенка, І. Сала, С. Слухая, А. Соколовської, В. Федосова, І. Чугунова, Л. Шаблістої, С. Юрія та інших.

Проте потрібно зауважити, що науковці у своїх працях по різному висвітлювали необхідність та наслідки домінування соціальної складової у видатках бюджетів нижчого рівня, сформувавши цим підґрунтя для подальших досліджень у цій площині.

Враховуючи зазначене, метою статті є комплексне дослідження асиметрій планування та виконання соціальних видатків місцевих бюджетів у кризовий та посткризовий періоди.

Виклад основного матеріалу. Проаналізуємо склад, структуру та стан виконання бюджету м. Тернополя за видатками в цілому та в розрізі соціальних складових впродовж 2008–2011 рр. (табл. 1 та 2).

Як свідчать дані, наведені в табл. 1 та 2, основними напрямками витрачання бюджетних коштів м. Тернополя у 2008–2011 рр. є витрати на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення. На ці програми спрямовується понад 60% всіх видатків.

Проте варто зазначити, що, незважаючи на важливу роль цієї групи видатків у соціально-економічних процесах, кількісні характеристики бюджетних видатків на ці цілі далекі від оптимальних, особливо у сфері освіти та охорони здоров'я. Щобільше, плани, які затверджені бюджетом за цими видатками, не виконуються, а при їх плануванні враховується далеко не повна потреба в витратах на соціально-культурну сферу.

Таблиця 1
Виконання видаткової частини бюджету міста Тернополя за 2008–2011 рр. за функціональною структурою (загальний фонд) [1], тис. грн.

Показники	2008 р.			2009 р.			2010 р.			2011 р.		
	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання
Державне управління	19329,6	19200,8	99,3	18238,5	18133,7	99,4	21427,4	21183,9	98,9	24601,2	23024,8	93,6
Правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави	207,4	207,4	100	207,4	207,4	100	300,0	300,0	100	200,0	200	100
Освіта	149827,2	147989,2	98,8	164138,8	161948,8	98,7	191720,4	190495,1	99,4	197169,4	203529	103,2
Охорона здоров'я	74244,0	74218,4	100,0	81529,6	81422,7	99,9	101311,8	96365,6	95,1	105445,6	109234	103,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	92031,2	87115,5	94,7	101021,2	99974,3	99,0	133599,9	133149,9	99,7	150799,9	171104	113,5
ЖКГ	15334,5	15217,9	99,2	14703,0	14683,5	99,9	15172,3	14913,8	98,3	15056,1	19174,1	127,4
Культура і мистецтво	12679,2	12615,3	99,5	15276,5	14770,5	96,7	18454,2	18105,4	98,1	18825,4	19303,5	102,5
Засоби масової інформації	605,0	605,0	100,0	355,0	353,0	99,4	265,0	260,9	98,5	440,0	520,3	118,3
Фізична культура і спорт	8465,2	8436,5	99,7	9631,1	9462,0	98,2	10597,0	10507,9	99,2	9370,9	9876,9	105,4
Сільське і лісове господарство, рибне господарство	250,0	250,0	100,0	80,0	53,4	66,8	-	-	-	-	-	-
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	11847,1	11671,6	98,5	15064,3	12068,9	80,1	15283,7	12094,9	79,1	14414,7	14877,0	103,2
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	-	-	-	-
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій наслідків стихійного лиха	100,0	99,0	99,0	100,0	79,9	79,9	64,0	59,4	92,8	60,0	57,7	96,2
Видатки, не віднесені до основних груп	7803,5	7543,2	96,7	3547,7	2906,9	81,9	6043,1	5821,8	96,3	2707,9	3432,3	126,8
Всього видатків загального фонду:	392723,9	385169,8	98,1	423893,1	416065,0	98,2	514238,8	503258,6	97,9	539291,1	574334,4	106,5

Виконання бюджету в 2008 році здійснювалося відповідно до пріоритетів, визначених Основними напрямками бюджетної політики на 2008 рік, схвалених постановою Верховної Ради України від 24 червня 2007 року № 1854. Відповідно видатки бюджету м. Тернополя проведені у сумі 456,7 млн грн, а згідно із плановим показником мали б становити 468,8 млн грн, тобто виконання міського бюджету за видатками у 2008 році відбулося на 97,4%, що є найвищим показником виконання впродовж досліджуваного періоду.

Таблиця 2
Виконання видаткової частини бюджету міста Тернополя за 2008-2011 рр.
за функціональною структурою (спеціальний фонд) [1], тис. грн.

Показники	2008 р.			2009 р.			2010 р.			2011 р.		
	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання
Державне управління	332,7	332,7	100,0	188,1	19,1	10,2	-	-	0,0	30,0	205,4	684,7
Освіта	14726,4	14190,2	96,4	17385,0	14933,2	85,9	19023,9	17933,1	94,3	18114,7	17193,9	94,9
Охорона здоров'я	8318,2	7380,4	88,7	10574,2	9093,8	86,0	10485,7	9837,4	93,8	6653,5	9388,6	141,1
Соціальний захист та соціал. забезпечення населення	44,4	26,0	58,6	8584,6	7910,3	92,1	8973,0	8938,4	99,6	246,4	105,9	43
ЖКГ	19406,2	19371,7	99,8	18015,9	3612,0	20,0	11134,2	7783,5	69,9	17608,0	9891,7	56,2
Культура і мистецтво	1440,1	1308,4	90,9	1419,6	1340,2	94,4	2786,4	2586,1	92,8	2103,8	3085,2	146,7
Фізична культура і спорт	722,4	594,0	82,2	788,7	613,6	77,8	3015,0	1835,0	60,9	1742,9	1886,2	108,2
Будівництво	12121,3	11826,1	97,6	4854,1	2518,9	51,9	10577,2	7329,1	69,3	3930,2	3563,8	90,7
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації, інформатика	13709,5	12430,0	90,7	15054,8	13613,9	90,4	17082,5	16484,3	96,5	20076,4	4797,0	23,9
Інші послуги пов'язані з економічною д-стю	1011,8	227,8	22,5	300,0	300,0	100,0	1290,0	1244,6	96,5	3410,0	3515,0	103,1
Охорона навк. середов.	-	-	-	390,2	39,2	10,0	458,8	447,1	97,4	0	0	-
Цільові фонди в т. ч.:	4017,0	3646,6	90,8	4947,7	4651,0	94,0	3012,7	2347,6	77,9	5965,0	5306,8	89
Охорона природних ресурсів	170,0	170,0	100,0	395,0	345,1	87,4	745,0	495,1	66,5	843,4	637,4	75,6
Цільові фонди, утворені органами місцевого самоврядування	3847,0	3476,6	90,4	4552,7	4305,9	94,6	2267,7	1852,5	81,7	120,0	4669,4	389,2
Видатки, не віднесені до основних груп	250,0	148,5	59,4	100,0	23,9	23,9	211,1	114,1	53,8	0	577,4	-
Разом видатків спеціального фонду	76100,0	71482,4	93,9	82602,9	58645,2	71,0	88050,5	76940,9	87,4	80280,9	59649,8	74,3
Разом видатків	468823,9	456652,2	97,4	506496,0	474710,2	93,7	602289,3	580199,5	96,3	722842,6	633984,2	87,7

Видатки загального фонду бюджету м. Тернополя у 2008 році виконано в сумі 385,3 млн грн або 98,1% на користь таких видаткових статей, як державне управління, охорона здоров'я (100% виконан-

ня), ЖКГ, будівництво. Недовиконання простежується за статтею соціальний захист та соціальне забезпечення – 94,7%, що є негативним аспектом, адже ця стаття видатків повинна фінансуватись у повному обсязі. Видатки спеціального фонду бюджету м. Тернополя у 2008 році виконано на 93,9%, абсолютне виконання спостерігається за видатками на державне управління та на охорону й раціональне використання природних ресурсів.

У порівнянні з 2008 роком видатки бюджету м. Тернополя у 2009 році виконано на 93,7%, що є нижчим показником порівняно із попереднім періодом та свідчить про неможливість фінансування всіх запланованих видатків. Така ситуація відбулася внаслідок фінансової кризи, яка негативно позначилась на усіх сферах життя суспільства. Видатки загального фонду міського бюджету Тернополя загального фонду бюджету області виконано на 98,2% в частині коштів на правоохоронну діяльність (100%), ЖКГ (99,9%), охорону здоров'я (99,9%), натомість спеціального фонду тільки на 71% внаслідок недофінансування таких статей, як державне управління (10%), ЖКГ (20%). Враховуючи таку ситуацію, видатки на ЖКГ потребують негайного та своєчасного фінансування, але без здійснення капітальних вкладень на розвиток виробництва і соціальної сфери не можна очікувати приросту надходжень у майбутньому.

Як ілюструють дані табл. 1 та 2, видатки бюджету м. Тернополя у 2010 році виконано на 96,3%, що є вищим показником порівняно із 2009 роком та свідчить про поступове подолання кризових процесів. Так, видатки загального фонду міського бюджету виконано на 97,9% на користь видатків на правоохоронну діяльність (100%), соціальний захист та соціальне забезпечення (99,7%), фізичну культуру і спорт (99,2%), ЖКГ (98,3%), освіту (99,4%). Видатки спеціального фонду бюджету м. Тернополя у 2010 році виконано на 87,4%. Варто зазначити, що кошти, які надійшли до спецфонду внаслідок оренди приміщень, що знаходяться на балансі міської ради, були витрачені на поточний ремонт обладнання і ремонт будівель та приміщень, на покриття видатків зі спільного господарського обслуговування приміщень, що здаються в оренду, на інші цілі, передбачені чинним законодавством.

Видатки бюджету м. Тернополя у 2011 р. також характеризуються неповним виконанням. Так, у 2011 році бюджет міста за видатками виконано на 87,7%, що є нищим показником порівняно із 2010 роком на 8,6% та свідчить про негативні тенденції й неможливість подолання кризових процесів. Хоча видатки загального фонду міського бюджету виконано на 106,5% (6,5% перевиконання) на користь видатків на ЖКГ (127,4%), соціальний захист та соціальне забезпечення (113,5%), засоби масової інформації (118,3%), охорону здоров'я і освіту (103,2 % та 103,6 % відповідно), правоохоронну діяльність (100%), фізичну культуру і спорт (105,4%), транспорт (103,2%). Видатки спеціального фонду бюджету м. Тернополя у 2011 році виконано на 74,3%, що на 13,1% менше у порівнянні із попереднім періодом. Варто зазначити, що кошти, які надійшли до спецфонду внаслідок оренди приміщень, що знаходяться на балансі міської ради, були витрачені на придбання обладнання для лікарень міста, капітальний ремонт будівель та приміщень, що здаються в оренду, на інші цілі, передбачені чинним законодавством.

Проведений аналіз виконання бюджету м. Тернополя за видатками впродовж 2008-2011 рр. засвідчує соціальну спрямованість бюджету, що є однією із важливих складових бюджетної політики. Саме стан виконання за соціальними видатковими статтями бюджету м. Тернополя є найвищим (рис. 1).

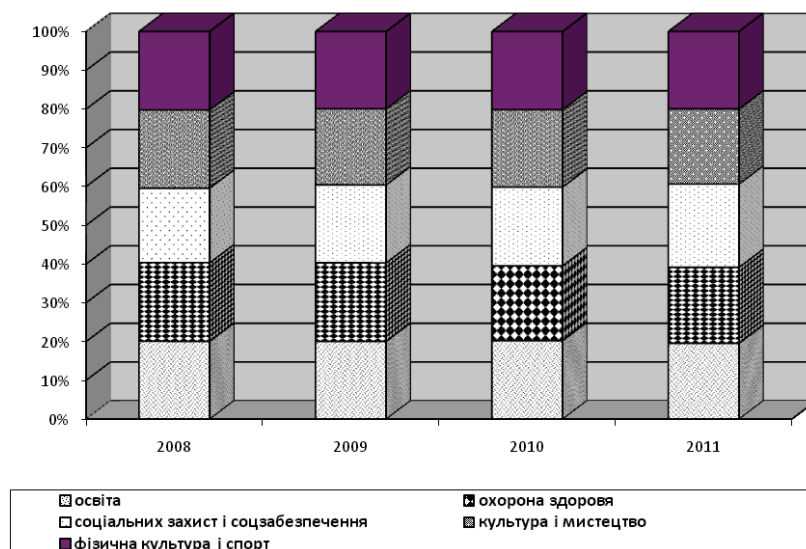


Рис. 1. Динаміка виконання видатків на соціальні цілі бюджету м. Тернополя у 2008–2011рр. (загальний фонд)

Як видно з даних рис. 1, найвищими темпами відбувається виконання такої видаткової статті соціального блоку, як соціальний захист та соціальне забезпечення – зростання на 19,9% у 2011 р. порівняно із 2008 р., фізична культура і спорт – збільшення на 5,7% за даний період, а також охорона здоров'я – нарощування на 3,6%, що ілюструє чітку тенденцію органів виконавчої влади на забезпечення соціальних гарантій та збереження соціальної орієнтованості бюджету м. Тернополя.

Щодо коштів спеціального фонду бюджету м. Тернополя, спрямованих на соціальні цілі, то варто зазначити про нерівномірність їх використання. Так, видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення виконано тільки на 43% у 2010 р. напроти 99,6% у 2009 р. Однак видатки на охорону здоров'я перевиконано на 41,1% у 2011 р. у порівнянні із запланованим обсягом, на культуру і мистецтво – на 46,7% за цей період. Така ситуація є неоднозначною, оскільки, з одного боку, позитивно впливає на підвищення моральних цінностей, а з іншого – негативно позначається на незахищених верствах населення.

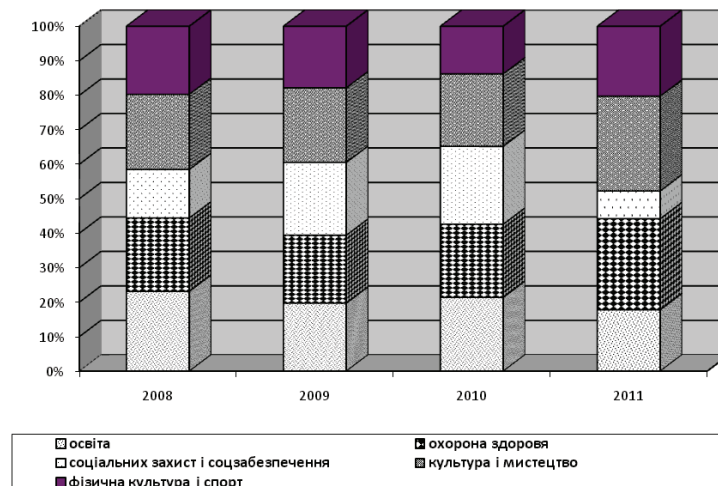


Рис. 2. Динаміка виконання видатків на соціальні цілі бюджету м. Тернополя у 2008–2011рр. (спеціальний фонд)

Поряд із цим недостатність фінансових ресурсів для виконання видаткової частини бюджету дозволяє констатувати про залежність обсягу місцевого бюджету від рішень вищих органів, що не дає можливості місцевим органам влади проводити активну інвестиційну політику на місцях, а отже, брати активну участь у покращенні соціального стану адміністративно-територіальних одиниць, і, відповідно, свідчить про фінансову залежність від “центру”.

Щодо структури видатків на соціальні цілі із бюджету м. Тернополя, то можна зазначити таке (табл. 3, табл. 4).

Так, у структурі видатків загального фонду бюджету м. Тернополя домінують у 2008 р. видатки на освіту – 38,4%, на соціальний захист і соціальне забезпечення – 22,6%. Друге місце у структурі видатків займають видатки на державне управління – 5%, ЖКГ – 4%, культуру і мистецтво – 3,2% та транспорт і дорожнє господарство – 3%.

Таблиця 3
Структура видаткової частини бюджету м. Тернополя за 2008–2011 рр.
за функціональною структурою (загальний фонд) [1]

Показники	2008 р.		2009 р.		2010 р.		2011 р.	
	тис. грн.	структура (%)	тис. грн.	структура (%)	тис. грн.	структура (%)	тис. грн.	структура (%)
Державне управління	19200,8	5	18133,7	4,4	21183,9	4,2	23024,8	4
Правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави	207,4	0,05	207,4	0,04	300,0	0,06	200	0,03
Освіта	147989,2	38,4	161948,8	39	190495,1	37,8	203529	35,4
Охорона здоров'я	74218,4	19,2	81422,7	19,5	96365,6	19,1	109234	19,01
Соціальний захист та соціальне забезпечення	87115,5	22,6	99974,3	24	133149,9	26,4	171104	29,8
ЖКГ	15217,9	4	14683,5	3,5	14913,8	3	19174,1	3,3

Культура і мистецтво	12615,3	3,2	14770,5	3,5	18105,4	3,6	19303,5	3,3
Засоби масової інформації	605,0	0,2	353,0	0,08	260,9	0,05	520,3	0,1
Фізична культура і спорт	8436,5	2,2	9462,0	2,2	10507,9	2,1	9876,9	1,7
Сільське і лісове господарство, рибне господарство	250,0	0,06	53,4	0,01	-	-	-	-
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	11671,6	3,03	12068,9	3	12094,9	2,4	14877,0	2,6
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	-	-	-	-	-	-	-	-
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій наслідків стихійного лиха	99,0	0,02	79,9	0,02	59,4	0,01	57,7	0,01
Видатки, не віднесені до основних груп	7543,2	2	2906,9	0,7	5821,8	1,2	3432,3	0,6
Всього видатків загального фонду:	385169,8	100	416065,0	100	503258,6	100	574334,4	100

У 2009 р. у структурі видатків має місце аналогічна ситуація – на користь видатків на освіту – 39%, на соціальний захист і соціальне забезпечення – 24%. Видатки на державне управління ілюструють тенденцію до зниження – 4,3% проти 2008 р.

Своєю чергою, 2010 р. характеризується превалюванням у структурі видатків загального фонду бюджету м. Тернополя видатків на освіту – 37,8%, соціальний захист і соціальне забезпечення – 26,4% та культуру і мистецтво – 3,6%.

У 2011 р. простежується тенденція щодо нарощування у структурі видатків загального фонду бюджету м. Тернополя видатків на державне управління, освіту, соціальний захист, ЖКГ. Їх частка відповідно становить – 4%, – 35,4%, – 29,8%, – 3,3%.

Щодо структури видатків спеціального фонду бюджету м. Тернополя, то варто зазначити таке. Так, у структурі видатків бюджету спеціального фонду м. Тернополя домінують у 2008 р. видатки на ЖКГ – 27,1%, освіту – 19,8%, транспорт і дорожнє господарство – 17,3%, а також будівництво – 16,5%. Друге місце у структурі видатків займають видатки на охорону здоров'я – 10,3%.

У 2009 р. у структурі видатків спецфонду бюджету має місце аналогічна ситуація – на користь видатків на освіту – 25,4%, на охорону здоров'я – 15,5% та транспорт і дорожнє господарство – 23,2%. Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення ілюструють чітку тенденцію до зростання і займають відповідно – 12,5% проти 2008 р.

Таблиця 4
Структура видаткової частини бюджету м. Тернополя за 2008-2011 рр.
за функціональною структурою (спеціальний фонд) [1]

Показники	2008 р.		2009 р.		2010 р.		2011 р.	
	тис. грн.	структура (%)	тис. грн.	структура (%)	тис. грн.	структура (%)	тис. грн.	структура (%)
Державне управління	332,7	0,4	19,1	0,03	-	-	205,4	0,3
Освіта	14190,2	19,8	14933,2	25,4	17933,1	23,3	17193,9	28,8
Охорона здоров'я	7380,4	10,3	9093,8	15,5	9837,4	12,7	9388,6	15,7
Соціальний захист та соціал. забезпечення населення	26,0	0,03	7910,3	13,4	8938,4	11,6	105,9	0,1
ЖКГ	19371,7	27,1	3612,0	6,1	7783,5	10,1	9891,7	16,5
Культура і мистецтво	1308,4	1,8	1340,2	2,2	2586,1	3,3	3085,2	5,1
Фізична культура і спорт	594,0	0,8	613,6	1,1	1835,0	2,3	1886,2	3,1
Будівництво	11826,1	16,5	2518,9	4,3	7329,1	9,5	3563,8	6
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації інформатики	12430,0	17,3	13613,9	23,2	16484,3	21,4	4797,0	8,1

Інші послуги, пов'язані з економічною д-стю	227,8	0,3	300,0	0,5	1244,6	1,6	3515,0	5,9
Охорона навк. середов.	-	-	39,2	0,06	447,1	0,5	0	-
Цільові фонди в т. ч.:	3646,6	5,1	4651,0	8	2347,6	3,1	5306,8	8,9
Охорона природних ресурсів	170,0	0,2	345,1	5,8	495,1	0,6	637,4	1,1
Цільові фонди, утворені органами місцевого самоврядування	3476,6	4,8	4305,9	7,3	1852,5	2,4	4669,4	7,8
Видатки, не віднесені до основних груп	148,5	0,2	23,9	0,04	114,1	0,14	577,4	1
Разом видатків спеціального фонду	71482,4	100	58645,2	100	76940,9	100	59649,8	100

Своєю чергою, 2010 р. характеризується превалюванням у структурі видатків спеціального фонду бюджету м. Тернополя видатків на освіту – 23,3%, транспорт і дорожнє господарство – 21,4%, охорону здоров'я – 12,7%, а також соціальний захист і соціальне забезпечення – 11,6%.

У 2011 р. має місце тенденція щодо нарощування у структурі видатків спеціального фонду бюджету м. Тернополя видатків на освіту, охорону здоров'я та ЖКГ. Їх частка відповідно становить – 28,8%, – 15,7%, – 16,5%.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Враховуючи результати проведеного аналізу, з метою забезпечення соціального захисту населення органами місцевого самоврядування, на наш погляд, необхідно підвищити зацікавленість місцевих органів влади в збільшенні власних доходів, раціоналізації бюджетних видатків, збалансованості міського бюджету, рості ефективного управління фінансами шляхом:

- чіткого законодавчого закріплення бюджетних повноважень і відповідальності влади різних рівнів;
- відмова від прийняття рішень, а також додаткових зобов'язань, покладених на нижчі бюджети без надання джерела їх фінансування;
- розширення податкових повноважень органів місцевого самоврядування в рамках податкового простору;
- застосування єдиних стабільних базових нормативів відрахувань від усіх загальнодержавних податків у місцеві бюджети;
- створення об'єктивної стабільної системи фінансової підтримки місцевих бюджетів на основі співставлення та врахування їх об'єктивних нормативних бюджетних потреб і податкового потенціалу;
- введення принципу обумовленості надання фінансової підтримки;
- формування правових гарантій для безумовного виконання фінансових зобов'язань учасниками міжбюджетних відносин.

Отже, соціальна спрямованість місцевих бюджетів однозначно лежить у площині повноти та своєчасності виконання дохідної його частини. Тому усі зусилля місцевих органів влади мають бути скеровані на оптимізацію доходів та раціоналізацію видатків бюджету, домінанта яких – соціальна складова.

Література:

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.te.ua>, офіційний сайт Тернопільської міської ради.