

Володимир ГОРИН

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИРОБНИЦТВА КУЛЬТУРНИХ БЛАГ: ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто зарубіжний досвід державного фінансового забезпечення культури та зроблено висновки щодо можливості його запровадження у вітчизняну практику.

Foreign experience of the state financial providing of culture is considered and conclusions are done in relation to possibility of his introduction in domestic practice.

Найсуттєвішою ознакою для оцінки соціальної безпеки держави є ступінь задоволення соціальних потреб її громадян. При цьому, поряд із забезпеченням первинних потреб, пов'язаних із формуванням на суспільно прийнятному рівні матеріального добробуту особи, не менш важливим аспектом є реалізація потреб у сфері освітнього та духовно-культурного розвитку, яка визначає становлення людини як особистості. Важлива роль у цьому процесі відводиться державі, оскільки саме вона через систему соціальних гарантій та відповідне їх фінансове забезпечення визначає основні параметри споживання суспільних благ соціально-культурного характеру.

Проблематика фінансового забезпечення соціальної сфери достатньо розроблена у науковій літературі. Питання теоретичного базису та практики формування й використання фінансових ресурсів на виробництво суспільних благ та участі держави у цьому процесі відображені у наукових працях Ю. Архангельського, І. Гнибіденко, О. Головної, Е. Лібанової, В. Скуратівського, П. Шевчука та багатьох інших. Водночас, більшість публікацій присвячена дослідженню різноманітних аспектів функціонування освітньої сфери, галузей охорони здоров'я чи соціальної допомо-

ги, тоді як питання фінансового забезпечення задоволення духовно-культурних потреб людини залишаються без належної уваги. Разом з тим, результати діяльності вітчизняної галузі культури свідчать, що, незважаючи на суттєве зростання обсягів бюджетного фінансування, у сучасних умовах не спостерігається значних зрушень у питанні забезпечення реалізації культурних інтересів суспільства на належному рівні. Успадковані з радянських часів принципи функціонування установ галузі виявляються нежиттєздатними в умовах утвердження ринкових відносин і засвідчують невідповідність продукуваних нею послуг основним потребам суспільства. Підтвердженням цьому є відсутність взаємозв'язку між динамікою бюджетних видатків на культуру й обсягами споживання відповідних благ. Зокрема, якщо вказані видатки за період 2002–2007-их рр. зросли більш, ніж у 4 рази, а доходи населення – у 3,3 рази [5], то відвідуваність театрів за цей же період збільшилася лише на 6,5%, музеїв – на 20,6%, а концертних організацій зменшилася на 36,4% [6]. В сучасних умовах триває нееквівалентний процес заміщення споживання культурних благ високої естетичної якості дешевою масовою продукцією телебачення та радіо, що призводить до загально-

го зниження рівня культури суспільства і його деградації.

Пояснити відсутність реального поступу у питанні підвищення кількісного й якісного рівня задоволення духовно-культурних благ лише недостатніми обсягами бюджетних видатків не вбачається доцільним. Очевидним є те, що фінансування закладів культури, внаслідок принципу “утримання бюджетної установи”, позбавлене стимулів для підвищення ефективності їх діяльності, як результат – низька якість пропонованих галузю послуг. Вищенаведене зумовлює необхідність реформування системи фінансового забезпечення галузі культури, важливим аспектом якого може стати впровадження позитивного зарубіжного досвіду державної підтримки цієї сфери з використанням ринкових методів.

Оцінюючи досвід зарубіжних країн щодо участі держави у фінансовому забезпеченні соціальних гарантій духовно-культурного розвитку людини, слід акцентувати увагу на двох аспектах цього питання – обсягах фінансування і використовуваному механізмі розподілу коштів. Якщо порівняти динаміку відповідних

державних видатків в Україні з показниками країн Європейського Союзу, можемо констатувати, що у нашій державі на цілі культурного і духовного поступу суспільства спрямовується відносно менше коштів, ніж за кордоном, хоча рівень відставання не можна назвати критичним. Зокрема, якщо в Італії видатки держави на потреби культури, релігії та відпочинку на початку XXI ст. становили 0,9% ВВП, у Німеччині – 0,7% ВВП, Бельгії та Австрії – 1,0% ВВП, Швеції та Нідерландах – 1,1%, то аналогічний показник для України впродовж 2003–2007-их рр. коливався в межах 0,77–0,81% [8, 63].

Водночас, на відміну від вітчизняної практики, особливістю фінансового забезпечення виробництва духовно-культурних благ у розвинутих країнах Європи є багатоваріантність методів та форм, а також багатоканальність державної підтримки цієї сфери на основі поєднання бюджетних, позабюджетних і податкових методів (рис. 1). При цьому конкретна модель фінансового забезпечення культури за рахунок державних коштів у кожній країні визначається рівнем централізації державного управління, характером міжбюджетних від-



Рис. 1. Методи державного фінансового забезпечення культури в країнах Європи

носин та враховує національні культурні пріоритети, розвиток меценатства і благодійності.

Однією із головних форм державної підтримки культури і мистецтва в країнах Європи, як і в Україні, залишається бюджетне фінансування, яке передбачає використання кількох каналів фінансування: прямого бюджетного фінансування, блокового фінансування через систему місцевих бюджетів, змішаного державно-приватного фінансування на основі партнерства, а також багаторівневого бюджетного фінансування із залученням посередницьких структур.

Найпоширенішим бюджетним методом забезпечення культурної сфери є пряме бюджетне фінансування відповідних організацій, що може здійснюватися у наступних формах: повного покриття державою поточних та капітальних витрат установ культури, спеціальних цільових трансфертів, а також у формі грантів. При цьому слід зауважити, що від найбільш використовуваної в Україні форми повного фінансування витрат у Європі уже практично відмовилися, зберігши її для окремих установ загальнодержавного значення. Спеціальні цільові трансферти, зазвичай, використовуються під час реалізації національних програм розвитку культури (наприклад, для фінансування розвитку окремих видів мистецтва).

Водночас, найбільшого поширення в сучасних умовах у країнах Європи набула така форма прямої державної підтримки, як грант, одержувачем якого може бути як організація, так і конкретна фізична особа. При цьому використовуються як односторонні гранти, які передбачають одноособову участь держави у фінансуванні культурних проектів, так і зустрічні гранти, згідно з якими бюджетні кошти надаються за наявності відповідного забезпечення з боку зацікавленої сторони. Перевагами використання зустрічних грантів, які отримали значного поширення у країнах континентальної Європи, є не лише поліпшення фінансового стану організацій культури, а й сприяння їх адаптації до ринкових умов, стимулювання диверсифікації джерел фінансування за рахунок залучення приватних коштів і розвитку комерційної діяльності.

Блокове фінансування культури через систему місцевих бюджетів у всіх країнах проводиться через систему загальних (дотації) та цільових (субвенції) міжбюджетних трансфертів. Субвенції надаються для покриття конкретних статей витрат, нерідко на умовах зустрічного фінансування. При цьому найбільшого поширення набули блокові трансферти на фінансування галузей соціальної сфери, за якими органам місцевої влади надається право самостійно визначати напрями використання коштів. Їх розподіл між місцевими бюджетами проводиться, як правило, пропорційно до чисельності населення у відповідному адміністративно-територіальному утворенні.

В основу багаторівневого бюджетного фінансування із залученням посередницьких структур покладено угоди між центральними та місцевими органами влади про спільну участь у субсидуванні установ культури і втіленні інвестиційних проектів у рамках реалізації програм соціально-економічного розвитку територій. Фінансовою основою здійснення вказаних заходів є кошти як центрального, так і місцевих бюджетів. Розподіл наданих субсидій здійснюється, зазвичай, за посередництва недержавних культурних організацій (благодійних фондів, громадських інститутів культури, асоціацій творчих працівників тощо), що сприяє підвищенню прозорості й ефективності витрачання бюджетних коштів. Показовим в цьому випадку є досвід державної підтримки кіноробництва у Франції, яка проводиться за посередництва спеціального органу – Національного кіноцентру. До повноважень цієї структури відносять сприяння та регулювання розвитку кінематографії, захист культурного спадку. Виступаючи розпорядником коштів, які спрямовуються державою на індустрію кіно, Національний кіноцентр використовує їх для виробництва фільмів та їх просування на ринку, сприяння розвитку мережі кінотеатрів, стимулювання експорту продукції. Крім Франції, найбільшого розповсюдження серед європейських країн вказаний метод державної підтримки сфери культури отримав також у Великобританії та Німеччині [2].

Одним із найперспективніших бюджетних методів фінансового забезпечення галузі культури, який стимулює залучення приватних коштів, є фінансування на основі партнерської участі держави та корпоративних спонсорів. Зокрема, у Великобританії та США практикується спільне фінансування культурних проєктів за рахунок бюджетних і спонсорських коштів за принципом “метчинг-грантс” у співвідношенні 1:3 [7, 85]. Механізм спільного фінансування у Франції передбачає значно вагомішу роль держави у втіленні культурних заходів. Співвідношення бюджетних і спонсорських коштів становить 5:1, а субсидія надається у разі наявності в організаторів проєкту визначеної суми меценатської допомоги. Пріоритетними напрямками фінансування при цьому вважаються збереження культурного спадку, проведення театральних і музичних фестивалів, виставок сучасного образотворчого мистецтва, видавнича справа [1].

Вагоме місце у фінансовому забезпеченні продукування культурних благ і послуг посідають позабюджетні методи, до яких слід віднести фінансування через цільові позабюджетні фонди. Традиційними джерелами їхніх доходів є власні доходи, сформовані із надходжень від національних лотерей, лото, спортивних тоталізаторів, спеціальних цільових податків, а також трансферти з бюджету. Акумуляовані таким чином фінансові ресурси спрямовуються на формування фондів підтримки розвитку культури і спорту, зокрема, кіновиробництва, музичного мистецтва тощо.

Поряд із фінансовим забезпеченням сфери культури за рахунок бюджетних коштів та ресурсів позабюджетних цільових фондів, у країнах Європи широкого застосування набули фіскальні та квазіфіскальні джерела фінансування виробництва культурних благ. У багатьох країнах на зазначені цілі спрямовуються кошти, які надходять від справляння спеціальних цільових податків. Наприклад, в Австрії 15% сукупних державних видатків на мистецтво і 25% видатків на культуру покривається за рахунок цільової надбавки до ліцензійної плати за радіо- і телевізійне мовлення [1]. У Франції та скандинавських краї-

нах існує цільовий податок у розмірі 1% від вартості будівництва державних установ, кошти від сплати якого спрямовуються на придбання державними музеями творів образотворчого мистецтва. Поряд із цим податком, у Франції також справляються й інші цільові “культурні” податки, зокрема: на доходи нових телевізійних каналів, з продажу квитків до кінотеатрів, а також реалізації незаписаних звукових носіїв (спрямовані на субсидування кіно- та аудіовиробництва); на показ вистав (призначений для надання дотацій театрам) та інші [3].

Поряд із спеціальними “культурними” податками для фінансового забезпечення культурно-мистецької сфери у європейській практиці використовують так звані “від’ємні” податки, або пільги. Система податкових пільг поширюється як безпосередньо на виробників культурних благ, так і на суб’єктів господарювання, які забезпечують матеріальну підтримку заходів у сфері культури. Незважаючи на те, що внаслідок існування цих пільг держава втрачає значні фінансові ресурси, таким чином проводиться непряме субсидування цієї сфери [4, 7–8]. Найпоширенішою формою непрямої державної підтримки культури є встановлення пільгових ставок загальнодержавних податків для товарів і послуг, які виробляє ця сфера. Зокрема, пільгова ставка податку на додану вартість при оподаткуванні книг складає у Франції 5,5%, Італії – 2%, Іспанії – 6%, Німеччині – 7%, а в Бельгії ставка для усіх творів мистецтва встановлена на рівні 6%. З метою забезпечення матеріального добробуту митців і стимулювання виробництва ними культурних благ у багатьох країнах Європи практикується пільгове оподаткування їхніх доходів. Так, в Ірландії усі представники творчих професій повністю звільнені від сплати податку на доходи, а у Франції до таких відносять скульпторів та художників. В Італії для митців встановлено пільги при оподаткуванні доходів у розмірі від 16 до 21% оподатковуваних сум [1].

Окрім пільгового оподаткування виробників культурних благ, в країнах Європи широко використовують і податкові стимули для суб’єктів господарювання, які передають власні кошти на користь установ культури та реалізацію культур-

них програм. Зокрема, у Великобританії, Бельгії, Ірландії, Франції, Італії практикують вирахування пожертвувань та інвестицій в культуру із оподаткованого доходу. Така діяльність дає позитивні результати, стимулюючи притік приватних коштів для модернізації і ремонту театрів, художніх галерей, розвитку кіновиробництва.

Незважаючи на різноманітність методів і форм державного фінансового забезпечення культури, в сучасних умовах перед урядами європейських країн постає проблема дефіциту бюджетних коштів. Це провокує пошук напрямків удосконалення механізмів державної підтримки цієї сфери, підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів і забезпечення повнішого задоволення культурних потреб громадян. Показовим при цьому є досвід Нідерландів, де відбувається апробація нових принципів державного фінансування культури і мистецтва, зокрема, перехід до бюджетування, орієнтованого на результат. Реформа фінансування галузі передбачає державну підтримку установ культури через стимулювання попиту на товари і послуги. Це стимулює зростання ринку культурної продукції, розширення кола її споживачів. Бюджетування, орієнтоване на результат, у Нідерландах передбачає також перехід до чотирирічного блокового субсидування установ культури замість річного. Це сприяє підвищенню самостійності розпорядників бюджетних коштів щодо використання отриманих ресурсів, дає змогу проводити управління ними на власний розсуд в межах реалізації відповідного культурного проекту чи програми.

Водночас, до запровадження непрямого державного фінансування слід підходити виважено, передбачаючи можливі негативні наслідки нововведень. Показовим в цьому випадку є досвід проведення в одному із муніципалітетів Австралії експерименту з використання "культурних ваучерів" як гарантії забезпечення кожному громадянину культурного дозвілля. Обмеження кола організацій, уповноважених приймати ваучери і задовольняти культурні потреби жителів міста та високі адміністративні витрати, пов'язані з новою схемою фінансування, скомпрометували ідею

проекту, що полягала у запровадженні ринкового механізму розподілу бюджетних коштів на основі конкуренції між закладами культури.

Підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати, що, на відміну від вітчизняної практики, у європейських країнах з метою державної підтримки культури використовується широкий набір методів фінансування. Перевагами їх застосування є наявність стимулів до підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів і врахування суспільних пріоритетів при виробництві культурних благ. Водночас, оцінюючи можливості адаптації позитивного досвіду інших країн до умов вітчизняної моделі фінансового забезпечення культури, необхідно визнати, що значна частина із запропонованих методів фінансування не може бути впроваджена в Україні найближчим часом. У нашій державі з радянських часів збереглася розвинута мережа державних та комунальних закладів культури, тому впровадження методів непрямого бюджетного субсидування через стимулювання попиту на культурні блага у короткостроковому періоді призведе до деградації та закриття багатьох установ і відповідного позбавлення значної частини населення можливості задоволення духовно-культурних потреб. Отже, в найближчій перспективі основою державної підтримки галузі культури повинно залишатися пряме бюджетне фінансування. Водночас, необхідним є застосування принципово нового підходу до розподілу бюджетних коштів. Використовуваний на сьогодні метод прямого покриття витрат призводить до руйнування матеріальної бази культури, зведення бюджетної підтримки галузі практично до фінансування заробітної плати, що ставить під сумнів забезпечення соціально-культурних потреб громадян у майбутньому. Якщо в сучасних умовах за рахунок бюджетних видатків відшкодовуються, в основному, поточні витрати закладів культури (в тому числі на оплату праці), а зміцнення їх матеріальної бази фінансується за рахунок власних надходжень, то з метою стимулювання обсягів надання та розширення асортименту культурних послуг необхідним є запровадження схеми, яка прив'язувала б розміри заробітної плати творчих працівників та

керівного персоналу до результатів діяльності установи. На наше переконання, за рахунок бюджету необхідно покривати видатки на формування матеріальної бази закладів культури, яка є засобом виробництва культурних благ та частину витрат на оплату праці. Разом з тим, заробітна плата працівників закладів культури (крім обслуговуючого персоналу) повинна містити мінімально гарантовану частину та диференційований компонент, розміри якого визначалися б відповідно до показників результативності роботи. Впровадження такої схеми фінансування стимулюватиме розширення й оновлення асортименту послуг закладів культури.

Водночас, окремі із вищенаведених зарубіжних методів фінансового забезпечення закладів культури можуть бути застосовані як доповнення до використовуваного на сьогодні в Україні методу прямого покриття витрат, що сприятиме залученню додаткових коштів для фінансування заходів духовно-культурного розвитку суспільства. Серед першочергових можна зазначити впровадження механізму спільного фінансування, що поряд із використанням приватних ресурсів при реалізації проектів у галузі культури сприятиме концентрації бюджетних коштів на найактуальніших для суспільства напрямках. При цьому співвідношення між бюджетними та спонсорськими коштами може бути диференційованим залежно від пріоритетності конкретного заходу для втілення культурної політики держави. Разом з тим, для залучення приватних структур до інвестування у галузь культури необхідним є передбачення відповідних стимулів, в тому числі й у вигляді податкових пільг. Поряд з цим, до запровадження у близькій перспективі можна рекомендувати також спеціальні "культурні" податки або цільові надбавки до уже існуючих. Базою оподаткування при цьому можуть бути доходи суб'єктів гального бізнесу (як у США) або (за прикладом Австрії та Франції) обороти з реалізації чистих звукових носіїв та послуг на рекламному ринку.

Водночас, запровадження пропонованих заходів повинно стати, на нашу думку, лише відправною точкою у процесі реформування фінансового забезпечення виробництва куль-

турних благ. У довгостроковому періоді необхідним є проведення роздержавлення та приватизації закладів культури, переорієнтації на їх фінансування, насамперед, за рахунок доходів від господарської діяльності, спонсорських і меценатських коштів, благодійних внесків. Ресурси державного та місцевих бюджетів повинні відігравати при цьому роль не головного, а додаткового джерела фінансування, концентруючись на найпріоритетніших заходах та проектах культурної політики. Це сприятиме, на нашу думку, значному підвищенню результативності витрачання бюджетних коштів, притоку приватних ресурсів у галузь та забезпечуватиме задоволення культурних потреб громадян на належному рівні.

Література

1. Абанкина И., Абанкина Т., Осовецкая Н. Финансирование культуры в европейских странах: обзор подходов и методов // Отечественные записки. – 2005. – № 4 (24). – С. 124–131. – доступный з www.strana-oz.ru/?article=1102&numid=25
2. Востряков Л. Культурная политика: концепции, понятия, модели // Культура на границах: Материалы семинара. Москва, Ясная Поляна, 18-21.03.2004. – М.: Институт культурной политики, 2004. – С. 12–32. – доступный з www.cpolicy.ru/analytics
3. Оганов А., Хангельдиева И. Мировой опыт многоканального финансирования культуры // Фонд научных исследований "Прагматика культуры", 2004. – доступный з www.artpragmatica.ru/projects/?uid=2290
4. Рубинштейн А. Цена интеллекта: Стратегия "социального императива" // Социальное партнерство. – 2007. – № 3. – С. 4–8.
5. Соціальна безпека: теорія та українська практика: Монографія / І. Ф. Гнибіденко, А. М. Колот, О. Ф. Новікова та ін.; За ред. І. Ф. Гнибіденко, А. М. Колота, В. В. Рогового. – К.: КНЕУ, 2006. – 292 с.
6. Статистична інформація про діяльність закладів культури у 2002–2007 роках // Офіційний сайт Державного комітету статистики України. – доступний з www.ukrstat.gov.ua
7. Тульчинский Г. Л. Менеджмент в сфере культуры. – СПб.: Лань, 2003. – 384 с.
8. Шахова Г. Я., Боженко И. П. Государственные расходы и социально-экономическое развитие // Финансы. – 2005. – № 8. – С. 61–66.