

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВРЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН МІЖ ОРГАНАМИ ВЛАДИ ЦЕНТРАЛЬНОГО ТА МІСЦЕВОГО РІВНІВ

О.Л. Вергейчик,
заступник начальника відділу
контролю у сфері органів влади і
оборони

*Контрольно-ревізійне управління в
Дніпропетровській області*

Висвітлено прикладні засади бюджетних взаємовідносин між органами влади центрального та місцевого рівнів, що має важливе теоретичне й практичне значення для розвитку державного управління у фінансово-економічній сфері. Визначено цілі міжбюджетних відносин, проведено аналіз планування видатків місцевих бюджетів.

Розроблено заходи щодо удосконалення розподілу видаткових повноважень між органами влади центрального та місцевого рівня і органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, соціальні зобов'язання, міжбюджетні трансферти, місцеві програми, фінансова потреба.

Постановка проблеми. З розвитком інституту місцевого самоврядування виконання соціальних зобов'язань покладається на органи влади, що найбільш близькі до громадян. Переважна частина видатків соціального спрямування передана до місцевих бюджетів. У структурі зведеного бюджету 70% видатків соціального спрямування мають фінансуватися з місцевих бюджетів як децентралізоване виконання соціальних зобов'язань центрального рівня [17].

Однак залишаються нерозподіленими і нечіткими функціональні та видаткові повноваження з фінансування соціальної сфери. Крім того, сама фінансова база місцевих бюджетів залишається недостатньою для фінансування послуг соціальної сфери, а механізм надання бюджетних трансфертів із державного бюджету не враховує об'єктивні соціально-економічні відмінності між регіонами, що передбачають різні структури і

обсяг надання населенню суспільних благ і послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням у зазначеному напрямі останнім часом присвячено наукові праці провідних вчених. Вагомі результати мають О.Г. Афенкіна [1], Т.В. Канченко, О.В. Тимофєєва [5], Г.І. Ляхович [8, 9], М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.К. Малярчук [10], А.С. Буряченко [11], Л.В. Панасюк [12] та інші. Проте сама проблема залишається невирішеною, оскільки не здійснене остаточне розмежування функцій соціальної сфери між рівнями влади, із місцевих бюджетів під виглядом місцевих програм фінансуються загальнодержавні функції, недосконалою залишається і формула розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів.

Аналіз бюджетних взаємовідносин між органами влади центрального та місцевого рівнів засвідчує, що негативним у запровадженні системи субвенцій на програ-

ми соціального захисту є те, що місцеві органи влади поступово втрачають мотивацію до оптимізації видатків на соціальні програми, оскільки їх фінансує держава. Недостатньо стимулів до економії коштів та підвищення ефективності соціального захисту. Місцевим органам влади вигідно за рахунок коштів державного бюджету підвищувати добробут мешканців, вони зацікавлені у їх статистично "низьких" доходах і відповідно в отриманні ними допомоги. Відповідно, вони не зацікавлені у встановленні реального майнового стану громадян. Такий стан справ викривлює звітність, робить неефективним надання субвенцій, негативно впливає на ефективність соціального захисту та боротьбу з бідністю.

Метою роботи є визначення цілей міжбюджетних відносин, проведення аналізу планування видатків місцевих бюджетів, розроблення заходів щодо удосконалення розподілу видаткових повноважень між органами влади центрального та місцевого рівнів і органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Існуючий принцип визначення розміру фінансових дотацій регіонам, що потребують додаткових субсидій, призводить до розпорошення коштів між багатьма державними і господарськими суб'єктами та їх неефективного використання. Залишається постійна загроза дестабілізації ситуації з відповідними соціальними й фіскальними наслідками. Внаслідок нестачі фінансових ресурсів не вдається послідовно вирішувати питання соціального характеру.

Не сприяє покращанню ситуації й існуючий механізм планування видатків та нормативно-правової бази, спрямування коштів на непершочергові заходи, відсутність системного аналізу взаємозв'язку між затраченими ресурсами та отриманими результатами.

Так за даними фінансового управління Покровської райдержадміністрації, потреба у коштах районного бюджету, розрахована головними розпорядниками та надана до фінансового органу, протягом 2007-2008 рр. була урахована на 99% та профінансована

на 97%. По основних бюджетних галузях зазначені показники наближені до 100%.

Наприклад, обрахована потреба лікарень у коштах з районного бюджету задовільнялася на 99%, у тому числі видатки на медикаменти та продукти харчування забезпечені повністю. При цьому у дослідженому періоді для утримання одного хворого у стаціонарі на медикаменти виділялося від 0,69 грн. до 1,40 грн.; на харчування від 1,0 грн. до 1,39 грн. у день.

Зрозуміло, що за такого рівня фінансування складно надати якісну та ефективну медичну допомогу.

Обрахована фінансова потреба галузі освіти в цілому забезпечувалася на рівні 98-99,9%. Але відсутність на державному та регіональному рівнях нормативів щодо обсягів фінансового забезпечення гарантованого рівня освітніх послуг ставить у нерівні умови громадян, що проживають у різних населених пунктах.

Зокрема, середні витрати на одного учня загальноосвітніх шкіл за 2007 р. склали 1,8 тис. грн. водночас у розрізі закладів відповідні показники коливалися від 1,2 тис. грн. по Покровській СШ № 1 до 3,9 тис. грн. (Водянська СШ). Аналогічно у 2008 р. при середніх витратах на одного учня у сумі 2,4 тис. грн. на рік видатки по вищезгаданих закладах становили 1,7 тис. грн. та 5,4 тис. грн. І хоча стосовно згаданих закладів різниця значною мірою пояснюється низькою наповнюваністю класів – комплектів (8 - 9 учнів у класах Водянської школи проти 28 учнів у Покровській СШ №1), порівняння видатків на один клас – комплект за 2008 р. також засвідчує відмінність показника у розрізі закладів від 40,7 тис. грн. (Орлівська СШ) до 57,8 тис. грн. (Гаврилівська СШ).

Не простежуються єдині підходи до планування видатків на утримання освітніх закладів і при порівнянні затверджених обсягів фінансування з районного бюджету на бюджетний рік з досягнутим рівнем фактичних видатків попереднього року. Так у розрізі закладів загальної середньої освіти варіюють у межах 93% - 160%.

Також протягом 2007-2008 рр. зустрічалися факти відволікання з обігу коштів державного бюджету та обласного бюджетів внаслідок недосконалого планування трансфертів, невірних управлінських рішень, несвоєчасного виконання підготовчих процедур та будівельних робіт, пов'язаних з соціальним розвитком територіальних громад району, понад 400 тис. грн. Так внаслідок невірного визначення потреби у коштах на заходи, пов'язані з соціальним захистом населення, протягом двох останніх років з бюджетів вищого рівня на різні терміни відволікалося близько 17 тис. грн. Наприклад, з жовтня до грудня 2007 р. на казначейському рахунку перебувало 5,2 тис. грн. коштів субвенції з обласного бюджету на надання одноразової допомоги інвалідам Великої Вітчизняної війни та учасникам бойових дій на придбання вугілля.

Через недосконалість управлінських дій у 2007 та 2008 рр. була втрачена можливість залучити на розвиток територіальних громад району майже 400 тис. грн. за рахунок субвенцій з бюджетів вищого рівня.

Рішеннями сесій районної ради про районний бюджет на відповідний рік затверджується перелік регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку Покровського району. Однак протягом року при змінах до бюджету перелік програм розширюється та обсяги фінансування збільшуються.

Так у 2007 р. кількість передбачених програм зросла з 9 до 13, у 2008 р. - з 14 до 18 програм.

При цьому, не завжди кількість профінансованих програм відповідає кількості запланованих, а іноді, також фактичні обсяги фінансування окремих програм не збігаються з передбаченими. У ряді випадків фінансування заходів програм є видатками на утримання установ.

Зокрема, ресурсна база Комплексної програми розвитку освіти в Покровському районі у 2007 р. вміщувала більшу частину видатків, передбачених кошторисом на утримання закладів освіти: всі видатки на харчування учнів, на відрядження вчителів, на здійснення поточних ремонтів, придбан-

ня інвентарю тощо. Разом з тим, видатки на заробітну плату вчителів до ресурсів програми не враховані, тоді як саме їх праця є витоком знань учнів та основною складовою розвитку освіти.

З квітня 2007 р. в районі діє програма "Шкільний автобус" на 2005-2010 рр.. Однак чомусь ця програма останні 2 роки не потрапляє до вищевказаних переліків регіональних програм, хоча у 2007 р. на оплату транспортних послуг, утримання та придбання автобусів виділялися значні кошти. Джерелами фінансування були: поточне фінансування, перевиконання доходної частини бюджету та вільні залишки.

При складанні вказаних програм у ряді випадків, недотримано п.4 Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р [6], до складових елементів програм не включалися результативні показники (кількісні та якісні), що не дозволяє на рівні головних розпорядників здійснити об'єктивну оцінку ефективності використання бюджетних коштів, зіставити досягнуті результати та витрати, визначити об'єктивну необхідність програм та відповідність їх визначеній меті, а також порівняти результати виконання програм у динаміці за роками.

Також у порушення ст.5 Закону України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 №1621-IV [3], не всіма головними розпорядниками склалися щорічні звіти про результати виконання вищевказаних, хоча усе вищевикладене передбачено розпорядженням голови Покровської районної державної адміністрації від 24.11.2005 № 289-р-05 "Про порядок розроблення, затвердження та виконання районних програм" [15].

Такий підхід призвів до фактів номінальної дії програм, випадків, коли існування програми викликане необхідністю здійснити разове фінансування.

Наприклад, 22 вересня 2005 р. була затверджена програма підтримки державного підприємства "Дніпропетровський кінний завод" № 65, що має на меті істотне підви-

щення продуктивності сільськогосподарського виробництва, поліпшення якості сільськогосподарської продукції, удосконалення консультативних засад державної підтримки розвитку сільського господарства та регуляторної політики, підвищення рівня наукового забезпечення розвитку агропромислового виробництва.

Вивченням витрат на виконання програми з'ясовано, що 100 тис. грн., виділені на її реалізацію у 2005 р., були спрямовані на придбання паливно-мастильних матеріалів, у той час, як інші заходи, передбачені програмою, а саме: придбання насіння, мінеральних добрив, засобів захисту рослин, кормів, медикаментів та інших матеріалів для розвитку рослинництва та тваринництва не фінансувалися. Протягом 2006-2008 рр. програма взагалі не потрапила до відповідного переліку та не фінансувалася. Основні показники фінансово-господарської діяльності державного підприємства “Дніпропетровський кінний завод” №65 мають тенденцію до погіршення: зростають затрати на виробництво продукції тваринництва та рослинництва, збільшуються збитки підприємства.

Аналогічно на підставі внесення доповнень в основні напрями реалізації Програми зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян на території Покровського району на 2004-2005 рр., а саме - придбання автомобілів у розрізі виділених асигнувань, за рахунок коштів районного бюджету профінансовано придбання у 2005 р. для Покровського РВ УМВС України, що утримується за рахунок коштів державного бюджету, двох автомобілів “Таврія” загальною вартістю 43,2 тис. грн. Взагалі у 2005 р. Покровський РВ УМВС України за рахунок дії вказаної програми профінансований на загальну суму 60 тис. грн. (ще оргтехніка, бензин).

З районного бюджету також здійснюються видатки на виконання функцій, фінансування яких могло б проводитися за рахунок коштів бюджетів іншого рівня або інших джерел.

Так методичний кабінет дошкільної, загальної середньої і позашкільної освіти,

відповідно до п. 12 Типового положення про управління освіти обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації і затвердження Типового положення про відділ освіти районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.1999 № 347 [16], є структурним підрозділом відділу освіти районної державної адміністрації. А тому з цієї позиції повинен фінансуватися з державного бюджету. Але, так як, відповідно до Положення про районний методичний кабінет, затвердженого наказом Міністерства освіти України від 18.03.97 №72 [13], фінансування методичного кабінету здійснюється “за рахунок коштів бюджетів відповідних районних адміністрацій, державного бюджету, а також додаткових джерел фінансування, з яких формуються позабюджетні кошти”, на практиці трактування джерела фінансування методичного кабінету неоднозначне. Тому фактично за період 2006-2008 рр. на утримання методкабінету з районного бюджету було витрачено майже півмільйона гривень.

Одним з напрямів державної програми “Комплексне медико-санітарне забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” є “функціонування Державного реєстру постраждалих”, а основним результативним показником визначено “кількість постраждалих громадян, які пройшли диспансеризацію, зареєстрованих реєстром”. Попри вказане, диспансерний облік постраждалих на рівні регіонів здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Таким чином, відсутність нормативів фінансового забезпечення гарантованого рівня соціальних послуг, недоліки у бюджетному плануванні, номінальна дія районних програм або невідповідність їх структури визначеній законодавством, проведення за рахунок районного бюджету видатків, що мали здійснюватися за рахунок інших джерел є факторами, що знижують ефективність використання наявних ресурсів місцевих бюджетів.

Висновки. З метою удосконалення розподілу видаткових повноважень між органами влади центрального та місцевого рівня і органами місцевого самоврядування, а також з метою формування моделі більш ефективного використання наявних фінансових коштів та залучення додаткових коштів задля фінансування соціальної сфери на рівні державних соціальних стандартів пропонується:

1. Внести зміни та доповнення до Бюджетного кодексу України [2] стосовно забезпечення державних функцій - освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, що має відбуватися за рахунок закріплених джерел доходів і трансфертів; розробки механізму урахування підвищених потреб слаборозвинених і депресивних регіонів у формулі розрахунку доходної частини місцевих бюджетів, з метою підвищення ефективності надання їм субвенцій; розширення прав місцевих органів по здійсненню бюджетних запозичень.

2. Внести зміни до Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" стосовно: врахування місцевої специфіки при розробці методології визначення нормативів соціальних видатків; визначення параметрів соціального стандарту для дотаційних регіонів, основою якого має стати прожитковий мінімум; встановлення гнучкої системи змін державних соціальних стандартів, відповідно до змін економічного становища.

3. Розробити та прийняти рамкові законодавчі акти, які б унормовували питання залучення приватного сектору для укладання контрактів із приватними і неприбутковими організаціями на надання місцевих по-

слуг, що дозволить знизити витрати на надання таких послуг; укладання контрактів між різними місцевими органами на надання соціальних послуг.

4. Встановити на законодавчому рівні загальний порядок розроблення і виконання місцевої програми соціально-економічного та культурного розвитку, зокрема щодо розроблення та затвердження місцевої програми розвитку на основі чинного законодавства України та нормативно-правового акта представницького органу місцевого самоврядування про місцеву програму розвитку. Цілі та завдання місцевої програми розвитку мають відповідати пріоритетним напрямкам державної політики на відповідний термін.

5. При побудові місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку повинні бути відображені підсумки соціально-економічного та культурного розвитку адміністративно-територіальної одиниці за попередній період, а також цілі та пріоритети соціально-економічної, інвестиційної, культурної та екологічної політики, що реалізується на її території органами місцевого самоврядування у відповідний період.

Врегулювання вищезазначених питань дозволить підвищити обґрунтованість державного прогнозування і планування, поліпшити ефективність управління соціально-економічним та культурним розвитком на місцевому і загальнодержавному рівні, а також підвищити ефективність використання коштів, що витрачаються на соціально-економічний та культурний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

ВИКОРИСТОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Афенкіна О.Г. Соціальний захист населення – найважливіше питання соціальної політики держави на регіональному рівні // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». - Вип. 1. - 2007. - С. 36.
2. Бюджетний Кодекс України.

3. Закон України “Про державні цільові програми” від 18.03.2004р. - № 1621-IV.
4. Закон України “Про Національну програму інформатизації” від 04.02.98р. - № 74/98-ВР.
5. *Канченко Т.В., Тимофєєва О.В.* Передумови та проблеми формування місцевих бюджетів // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». - Вип. 2. - 2007. - С.183.
6. Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 14.09.2002р. - № 538-р.
7. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002р. - № 538-р.
8. *Ляхович Г.І.* Взаємозв'язок економічного зростання і соціальної політики // Упр. сучас. містом. - № 4 - 2003. - С. 127-133.
9. *Ляхович Г.І.* Пошуки взаємозв'язку економічного зростання і соціальної політики. Вип.4 (10). - 2002. - С. 95-100.
10. *Малярчук А.К.* Економічний зміст і структура формування місцевих бюджетів // Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України (економіка, право). – Ірпінь, - №5 (27). - 2004. – С. 25-30.
11. “Місцеві фінанси” Навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. - К.: КНЕУ, 2002.
12. *Панасюк Л.В.* Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду // Журнал “Економіка та держава” № 1. - 2009. - С. 46-50.
13. Положення про районний методичний кабінет, затверджене наказом Міністерства освіти України від 18.03.97р. - № 72.
14. Результати контрольних заходів проведених КРУ в Дніпропетровській області протягом 2005-2008 рр.
15. Розпорядження голови Покровської районної державної адміністрації “Про порядок розроблення, затвердження та виконання районних програм” від 24.11.2005р. - № 289-р-05.
16. Типове положення про управління освіти обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації і затвердження Типового положення про відділ освіти районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.1999р. - № 347.
17. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.2001р. - №1195.
18. *Яцюта В.П.* Удосконалення фінансової політики // Фінанси України. – 2001. - № 8-С. 60-67.