

**Косаревич Н. Б.,**

*аспірант Науково-дослідного фінансового інституту*

*Міністерства фінансів України,*

*заступник начальника Головного фінансового управління*

*Івано-Франківської облдержадміністрації*

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

Регіональна бюджетна політика багато в чому залежить від політики, яку здійснюють центральні органи виконавчої влади, тому основні орієнтири для стимулювання регіонального розвитку закладені у Постанові Кабінету Міністрів України “Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації)” від 05.03.2008 № 160. Оцінюючи напрямки розвитку бюджетної політики на наступний бюджетний рік, заступник Міністра фінансів України А. Мярковський зазначив, що в документі чітко сформульовано головні цілі політики, “крім того, визначено, в чому саме пріоритет цих цілей та окреслені засоби та заходи щодо їх реалізації”<sup>1</sup>.

Зокрема, одним із шляхів досягнення “стимулювання комплексного і динамічного регіонального розвитку, посилення ролі органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади”<sup>2</sup> визначено заходи з децентралізації видатків та реформування міжбюджетних відносин, які на сьогодні врегульовуються насамперед Бюджетним кодексом України та Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами” від 05.09.2001 № 1195.

Таким чином, передбачається перерозподіл та оптимізація тих видаткових повноважень, які здійснюються з відповідного рівня бюджету з метою наближення реалізації послуг, які надаються, до безпосереднього їх споживача чи користувача, що реалізовується через “затвердження змін до Бюджетного кодексу”<sup>3</sup>. Водночас самодостатність окремої території слід розглядати з погляду власної ресурсної бази місцевого бюджету та методики здійснення фінансового вирівнювання між державним та місцевими бюджетами, спрямованої на зменшення питомої ваги дотації вирівнювання в обсязі місцевого бюджету. З огляду на це місцеві органи влади повинні мати у розпорядженні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах власних повноважень та виконувати завдання, покладені на них як на місцеве самоврядування в умовах ринкової економіки.

<sup>1</sup> Коментар заступника Міністра фінансів України А. Мярковського до Бюджетної декларації на 2008 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sta.gov.ua/news>.

<sup>2</sup> Постанова Кабінету Міністрів України “Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації)” від 05.03.2008 № 160.

<sup>3</sup> Коментар заступника Міністра фінансів України А. Мярковського до Бюджетної декларації на 2008 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sta.gov.ua/news>.

Важливим елементом при розрахунку міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами є норматив бюджетної забезпеченості. “Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів”<sup>4</sup>.

Призначенням фінансового нормативу є запровадження єдиної методології, єдиного підходу, принципу неупередженості у плануванні міжбюджетних відносин. Визначається він шляхом ділення загального обсягу фінансового ресурсу, що спрямовується на надання бюджетних послуг, на кількість жителів чи споживачів соціальних послуг. Таким чином, ще на стадії планування бюджетної політики на центральному рівні визначається пріоритетність спрямування коштів на ту чи іншу галузь, тобто розподілу на відповідні напрямки. Практика формування бюджетів спонукає зробити певні припущення: забезпеченість місцевих бюджетів коштами (делеговані повноваження, які спрямовуються на бюджети нижчого рівня) для виконання їхніх повноважень не повною мірою відповідала ресурсному забезпеченню здійснення повноважень державою.

Зокрема, при плануванні передусім бралися до уваги соціальні гарантії, які надаються державою – належний рівень заробітної плати, соціальний захист та соціальне забезпечення громадян, соціальна допомога тощо. Водночас цей ресурс не забезпечував повноцінне функціонування бюджетних установ, тобто утримання в належному стані приміщень, проведення своєчасного ремонту, закупівлі необхідної кількості медичного обладнання та медичних препаратів, технічного обслуговування. Про значну “соціальність” бюджету свідчать дані про виконання місцевих бюджетів по Івано-Франківській області за 2005–2007 рр.: питома вага видатків соціальної спрямованості у загальному обсязі бюджету області становила у 2005 р. – 86,4 %; 2006 р. – 84,9; 2007 р. – 86,6 %.

При плануванні місцевих бюджетів на 2004–2006 рр. розрахункові обсяги видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, доводилися в сумах, що не давали змоги належним чином забезпечити надання громадянам соціальних послуг відповідно до вимог чинного законодавства. При цьому формульний підхід у плануванні місцевих бюджетів став елементом ефективного розподілу ресурсу між бюджетами. У ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування передбачено “...запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести”<sup>5</sup>. Таким чином, необхідність застосування формули у вирахуванні трансфертів бю-

---

<sup>4</sup> Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38.

<sup>5</sup> Європейська Хартія місцевого самоврядування. – Ст. 9, п. 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/book/varnaly/008.htm>.

джетам різного рівня зумовлена нерівномірним розподілом потенційних фінансових ресурсів на місцях і покладених на органи місцевої влади функцій щодо виконання повноважень у соціально-культурній сфері.

Введення формульного розрахунку відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 № 1195 мало на меті врегулювати вказану проблему. Водночас із запровадженням цієї методики по окремих місцевих бюджетах (навіть в межах однієї області) почали виникати значні диспропорції у розрахункових показниках стосовно тієї чи іншої галузі. Це вимагало додаткових коригувань і уточнень постанови в подальші роки. При цьому слід зазначити неможливість введення універсального коефіцієнта для всіх місцевих бюджетів у зв'язку з демографічними чи територіальними особливостями. Розглянемо, наприклад, забезпеченість таких галузей, як “Державне управління”, (а це не що інше, як фінансування діяльності місцевого самоврядування, тобто ланки, яка виконує делеговані державні повноваження) та “Культура і мистецтво”.

По галузі “державне управління” розрахунок видатків, виходячи з наявного населення, не враховує чисельності працівників апарату органів місцевого самоврядування (яка є рекомендованою та не має чіткої регламентації) й населених пунктів у районах області. Розгалужена мережа сільських рад при нерівномірному розподілі населення призвела до суттєвої нестачі ресурсів на здійснення виплат заробітної плати. Протягом минулих років розрахунок видатків на населення не враховував цих диспропорцій. Проте вже на 2007 р. Міністерством фінансів України до Формули розрахунку було внесено коригуючі коефіцієнти, які дещо нівелюють ці розбіжності. Але навіть за таких умов потребує перегляду на користь збільшення власне норматив бюджетної забезпеченості, який береться до розрахунку.

Для прикладу: у Косівському районі з чисельністю населення 89,6 тис. осіб діє 41 місцева рада, водночас у Рогатинському районі, де проживають лише 49,3 тис. осіб, – діють 46 рад. Припустимо, що на 2007 р. при плануванні бюджету фінансовий норматив бюджетної забезпеченості становив 38,6 грн. З цього випливає, що розрахунковий обсяг видатків по Косівському району дорівнюватиме 3458,6 тис. грн, по Рогатинському – 1903,0 тис. грн. Тоді обсяг видатків, який припадає на одну сільську раду по Косівському району, становитиме 84,3 тис. грн, а по Рогатинському – 41,3 тис. грн, тобто буде вдвічі меншим навіть з розрахунку нормативної штатної чисельності по сільській раді. Забезпеченість місцевих бюджетів асигнуваннями за період 2005–2007 рр. становить від 50,6 до 65,6 % (табл. 1).

Звісно, що за таких умов нормальне функціонування сільської чи селищної ради, які є представницькими органами територіальних громад, є проблематичним. Це призводить до перерозподілу між галузями видатків, які виділяються на виконання делегованих державою повноважень. Протягом 2005–2007 рр. обсяги видатків на “Державне управління” та “Культуру” вимушено були суттєво збільшені (табл. 2).

Таблиця 1

**Забезпеченість місцевих бюджетів ресурсами на здійснення видаткових повноважень**

Показники	2005	2006	2007
Розрахункові дані, <i>тис. грн</i>	25 230,9	42 709,2	52 062,2
Потреба в коштах, <i>тис. грн</i>	49 850,6	65 117,2	87 180,6
Забезпеченість, %	50,6	65,6	59,7
у тому числі:			
– по районних бюджетах	49,5	65,0	57,3
– по бюджетах міст обласного значення	49,8	64,0	62,4

Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Таблиця 2

**Порівняння показників, затверджених місцевими радами, та показників Закону про Державний бюджет України**

Рік	Державне управління		Культура	
	Затверджено місцевими радами, <i>тис. грн</i>	Збільшення до доведених показників, %	Затверджено місцевими радами, <i>тис. грн</i>	Збільшення до доведених показників, %
2005	51 075,2	152,0	50 195,0	133,0
2006	60 541,7	136,7	68 252,3	129,5
2007	101 338,9	171,6	81 953,1	119,8

Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Аналізуючи формування місцевих бюджетів через призму розрахункової формули вирівнювання, розглянемо деякі аспекти фінансування такої галузі, як “Культура”. З року в рік залишковий принцип розподілу ресурсу, який доводиться на галузь, обумовлює недостатнє фінансування на утримання клубних закладів, будинків культури, поповнення бібліотечного фонду. Питома вага заробітної плати по окремих місцевих бюджетах становить 94,1 %. При цьому значна кількість людей (2005 р. – 601 особа, 2006 р. – 639 осіб, 2007 р. – 599 осіб) працює на неповну ставку, з них  $\frac{1}{4}$  – на 0,25 ставки. У структурі витрат галузі “Культура” вагому частку становлять видатки на утримання шкіл естетичного виховання дітей. Проте чинна розрахункова формула цього не враховує. Отже, до формульного розрахунку необхідно внести зміни, які нададуть можливість здійснювати обрахунок за подвійним нормативом бюджетної забезпеченості – із розрахунку на одного жителя та одного учня.

Слід зазначити, що збільшення розміру фінансового нормативу бюджетної забезпеченості не дасть відповіді на ті проблемні питання, які існують у сфері міжбюджетних відносин. Проте, безумовно, зміни до формули потрібні. Як варіант можна розглядати внесення змін шляхом введення додаткових коригуючих коефіцієнтів, що мають враховувати відмінності

у вартості надання соціальних послуг залежно від кількості населення, споживачів послуг, соціально-економічних, демографічних, екологічних та інших особливостей адміністративної одиниці. Як свідчить практика, доповнення, які вносилися протягом років, значно ускладнюють формулу. Тому доцільним є її спрощення з одночасним збереженням підходів у розрахунку обсягу видатків з огляду на кількісні показники, а саме – кількості жителів, дітей або учнів у навчальних закладах, отримувачів соціальних послуг за видатками на соціальний захист.

Частково питання забезпеченості галузей можна врегулювати внесенням змін до окремих статей Бюджетного кодексу України. Зокрема, віднесенням до видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів:

- у галузі “Освіта” – видатків на позашкільну освіту. Позашкільна освіта є елементом державної політики, тому має входити до переліку видатків першого кошика. Слід зауважити, що питома вага видатків на утримання зазначених установ у розрахунковій сумі видатків, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, становить у середньому 25,4 %;
- у галузі “Соціальний захист” у частині реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім’ї – видатків на утримання центрів соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями, соціальних гуртожитків, центрів для ВІЛ-інфікованих дітей та молоді.

Відповідно до постанов Кабінету Міністрів України створюються та функціонують центри соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальний гуртожиток, кризовий центр. Ці заклади забезпечують виконання державних завдань щодо подолання безпритульності, бездоглядності, соціального насильства, насильства в сім’ї, жорстокого поводження з дітьми, алкогольної та наркотичної залежності і мали б входити до делегованих повноважень та забезпечуватися відповідним фінансовим ресурсом з державного бюджету.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що питання забезпеченості галузей як державного, так і місцевих бюджетів є “вічним” і повністю задовольнити потреби споживача неможливо з огляду на закони економіки в частині проблеми вибору – “оскільки ресурси обмежені, економіка повної зайнятості, повного обсягу виробництва не може забезпечити необмеженого випуску товарів і послуг. До того ж необхідно приймати рішення про те, які товари й послуги слід виробляти, а від яких – відмовитися”<sup>6</sup>. Водночас в умовах обмеженого ресурсу ми вибираємо оптимальне спрямування коштів для розв’язання найбільш значущих і передусім соціальних питань. Тому з метою часткового нівелювання тих диспропорцій, які виникають, пропонується внесення зазначених змін до бюджетного законодавства України і насамперед до Бюджетного кодексу України та механізму формульного розподілу коштів між місцевими бюджетами.

<sup>6</sup> Макконнелл К. Р. Экономикс: Принципы, проблемы и политика / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю; У 2-х т.: Пер. с англ. – Т. 1. – Таллинн, 1993. – С. 39.