

УДК: 336.711:353

Ткач К. М.

Чернівецький торговельно-економічний інститут КНТЕУ

м. Чернівці

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ НОРМАТИВІВ БЮДЖЕТНОЇ ЗАБЕЗПЕЧЕНОСТІ ПРИ ВИЗНАЧЕННІ ОБСЯГУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

У статті розглянуто питання відповідності фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, гарантованому державою рівню фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються місцевими органами влади.

Ключові слова: міжбюджетні трансферти, дотація вирівнювання, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, бюджетне регулювання.

Головною ознакою демократичності суспільства є відповідальність державних та місцевих органів влади за забезпечення соціально-економічного розвитку країни, і, зокрема, – регіонального. У цьому зв'язку особливого значення набуває бюджетне регулювання, яке має будуватися таким чином, щоб, по-перше, забезпечувати можливість місцевої влади активно впливати на розвиток підвідомчих територій, по-друге, слугувати уряду активним знаряддям ліквідації територіальних диспропорцій соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Постановка проблеми. Вдосконалення засад визначення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, надасть змогу забезпечити потребу в коштах на виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень щодо забезпечення нормального функціонування бюджетних закладів. Наслідком удосконалення даного параметру може стати підвищення ефективності бюджетного регулювання в країні.

Метою статті є дослідження ефективності та результативності використання фінансового нормативу бюджетної забезпеченості як параметру, що впливає на обсяг міжбюджетних трансфертів.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Проблеми якісного фінансування соціально важливих видатків з місцевих бюджетів в сучасних умовах розглядаються у працях О. Кириленко [5], О. Василика, В. Опаріна, В. Федосова [7], С. Юрія [7]. Значний внесок у дослідження проблем забезпечення ефективного бюджетного регулювання за рахунок міжбюджетних трансфертів зробили В. Кравченко, А. Лучка [5], В. Дем'янишин [8], І. Луніна, М. Деркач [3], О. Шевченко [9]. Проте, питання недосконалої системи обрахунку міжбюджетних трансфертів, зокрема, існуючий дисбаланс між реальними потребами фінансового забезпечення завдань і функцій, гарантованих державою, які здійснюються місцевими органами влади і фактичними обсягами фінансування, не втрачає актуальності і потребує подальшого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Процесом, у ході якого поступово вирівнюються фінансові можливості та потреби у бюджетних ресурсах різних органів влади є бюджетне регулювання. Регулювання бюджетів упорядковує суспільні відносини при мобілізації у бюджет коштів, при їх розподілі й перерозподілі між ланками бюджетної системи, при фінансуванні видатків за рахунок одержаних доходів та при проходженні бюджетного процесу загалом. Особливе місце в процесі бюджетного регулювання займають міжбюджетні трансферти.

Основним видом міжбюджетних трансфертів є дотація вирівнювання. За своєю природою дотація є тим доходним джерелом, що регулює як доходну, так і видаткову частину місцевих бюджетів; надається з метою вирівнювання доходів та здійснення видатків, що недостатньо покриваються за рахунок власних і закріплених доходів.

Відповідно до Бюджетного кодексу України дотація вирівнювання – це міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету,

який його отримує [1].

У Державному бюджеті України дотація вирівнювання передбачається бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам, бюджетам міст Автономної Республіки Крим та обласного значення, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти. Дотація вирівнювання зазначеним бюджетам визначається як перевищення обсягу видатків цих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів над розрахунковим обсягом доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Обсяг дотації вирівнювання визначається за загальним фондом бюджету на основі Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, яка затверджується Кабінетом Міністрів України і повинна враховувати такі параметри:

- 1) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них;
- 2) кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг;
- 3) індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету;
- 4) розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів;
- 5) коефіцієнт вирівнювання;
- 6) норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення [1].

Базовим показником, що формує обсяги як видатків місцевих бюджетів на фінансування делегованих повноважень, так і сум дотацій вирівнювання є фінансовий норматив бюджетної забезпеченості.

Бюджетний кодекс визначає фінансовий норматив бюджетної забезпеченості як гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими

державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів [1].

Фінансові нормативи застосовуються при плануванні видатків бюджету на державне управління (на одного жителя адміністративно-територіальної одиниці та на одну нормативну штатну одиницю); освіту (на одного користувача послуги), з диференціацією для різних типів закладів; охорону здоров'я (на одного жителя адміністративно-територіальної одиниці); соціальний захист і соціальне забезпечення (на одного користувача послуги); культуру і мистецтво (на одного жителя адміністративно-територіальної одиниці); фізичну культуру і спорт (на одного жителя адміністративно-територіальної одиниці) [2].

Нормативи розраховуються у вартісному вираженні в розрахунку на одного жителя або споживача послуги, виходячи з загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм. Нормативи бюджетної забезпеченості застосовуються з урахуванням коригуючих коефіцієнтів, які затверджуються Кабінетом Міністрів України. Бюджетний кодекс України передбачає два види таких коефіцієнтів залежно від: 1) кількості населення та споживачів гарантованих послуг; 2) соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць.

На думку М. Деркача, таке визначення фінансового нормативу є неадекватним. Фактично рішення про обсяги фінансування окремих галузей приймаються без урахування реальної вартості виконання зобов'язань. Щорічно відбувається збільшення на певні відсотки ресурсу місцевим бюджетам, здійснюється розподіл видатків за функціями без пояснення, чому саме такий (а не менший або більший) обсяг видатків забезпечує здійснення повноважень органів місцевого самоврядування у певній галузі. Відповідно така система не забезпечує у повному обсязі надання громадянам суспільних послуг і поліпшення їх якості [3].

Бюджетним кодексом України 2010 року вперше визначено, що загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами.

Разом з тим, на сьогодні в Україні відсутня система розроблених і затверджених соціальних норм і нормативів, хоча частиною 10 Прикінцевих положень Бюджетного кодексу доручалося Кабінету Міністрів України протягом року забезпечити формування, встановлення та затвердження державних соціальних стандартів і нормативів з урахуванням вимог, встановлених Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [4].

Обрахування фінансових нормативів залежно від наявних фінансових ресурсів підтверджує тезу пункту 1 статті 94 Бюджетного кодексу України щодо їх призначення, тобто, для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів та вступає у певне протиріччя відносно пункту 3 цієї ж статті кодексу, яка передбачає визначення загального обсягу фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами, тобто, як розрахунок потреб місцевих бюджетів на певну ціль.

Варто відмітити, що положення щодо визначення бюджетних видатків на основі державних соціальних стандартів установлювалося ще Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», яким передбачено розроблення: 1) нормативів фінансування поточних витрат на одного мешканця, а для окремих видів соціальних послуг – на одну особу, яка підлягає даному виду обслуговування; 2) нормативів фінансування поточних витрат на утримання мережі закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, організацій, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування; 3) нормативів державних

капітальних вкладень на будівництво закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, організацій, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування [4].

Центральне місце у розрахунках обсягів видатків місцевих бюджетів займають нормативи бюджетної забезпеченості. Як відомо, фінансові нормативи бюджетної забезпеченості визначаються шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг тощо [7, 3].

Наразі у порядку визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості науковці [5, 6, 7, 8, 9] відмічають чимало недоліків: 1) нормативи не мають належного наукового та економічного обґрунтування; 2) фактично розрахунок нормативів здійснюється на підставі досягнутого рівня виконання бюджетів; 3) при розрахунках застосовуються необґрунтовані коригувальні коефіцієнти; 4) застосовувані коригувальні коефіцієнти не враховують щільність населення територіальних громад, його соціальну структуру та рівень зайнятості, особливості природно-кліматичних умов, розвиток туризму (наявність курортів чи історичних і заповідних місць), розвиненість мережі бюджетних закладів, вартість надання послуг та ін.

Вважаємо, що на цей час найважливіше – швидше розробити та затвердити державні соціальні стандарти та нормативи за кожним із делегованих державою повноважень з урахуванням особливостей поточної демографічної, соціально-економічної та фінансової ситуації.

На думку зарубіжних вчених [10, 11, 12], визначення видаткових потреб у цілях вирівнювання є складним методологічним розрахунком, оскільки слід брати до уваги багато факторів, які впливають на вартість постачання публічних послуг населенню. Соціально-демографічні показники (вікова піраміда, відносна бідність, географічне розселення), витрати на виробництво (будівництво, транспортування), фактори навколишнього

природного середовища, технічні та економічні фактори (наявність об'єктів інфраструктури, експертиза публічного та приватного секторів) і фінансовий стан (рівень заборгованості) мають бути повністю враховані.

У світовій практиці використовують два основні методи оцінки видаткових потреб: з використанням фактичних видаткових потреб та зі статистичним узагальненням відмінностей. Перший підхід передбачає застосування індексів базових потреб або вартісних відмінностей та використовує регресійний аналіз, при якому дані щодо публічних видатків на одного мешканця систематизовані і структуровані з присвоєнням вагових коефіцієнтів кожному виду видатків у загальному обсягу останніх. Цей підхід включає обрахування відносних та абсолютних видаткових потреб. Вартість відносних потреб розраховується як індекс за допомогою середніх вартісних оцінок відмінностей. Вартість абсолютних видаткових потреб обчислюється у грошовому вимірі для кожної юрисдикції. Стандартні видатки обраховуються відносно кількості споживачів публічних послуг, використовуючи середню вартість на споживача по кожній категорії видатків. Таким чином, юрисдикція потребує трансфертів вирівнювання, якщо вона стикається з вищими за середні видатки на одного мешканця по юрисдикції [13].

Особливістю іншого підходу є: прив'язка до показників місцевого населення (густота або нерівномірність його розселення залежно від географічних і соціально-економічних характеристик), які потребують додаткових коштів; визначення таких показників базується на експертних висновках, незалежних технічних обчисленнях або інституційному проектуванні; обраховується лише відносний вимір видаткових потреб юрисдикції без визначення їх абсолютного розміру у грошовому вимірі [14].

При застосуванні різних методів обрахування досягається одна мета – забезпечення адекватного і порівняно однакового фінансування публічних послуг для всіх юрисдикцій.

В Україні необхідно розробити єдину методіку визначення соціальних

нормативів використання коштів, яка дала б можливість науково обґрунтувати фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригувати їх з урахуванням відмінностей у вартості надання соціальних послуг.

Розрахунок нормативів витрат на утримання об'єктів бюджетної сфери пропонуємо здійснювати за допомогою нормативно-цільового методу. В основі методики розрахунку нормативних витрат лежить розподіл усіх видатків об'єкта на групи статей, які перебувають у прямо пропорційній залежності від базового показника: розрахункової кількісної характеристики об'єкта, величина якого пов'язана зі значенням контингенту цього об'єкту бюджетного фінансування. Визначення базових показників та розподіл усіх видатків бюджетної установи на групи статей видатків повинно проводитися на основі аналізу структури фактичних видатків досліджуваного об'єкта.

Загалом витрати бюджетних установ можна згрупувати у дві категорії: прямі та непрямі бюджетні витрати. До прямих відносяться видатки, що збільшуються або зменшуються пропорційно кількості бюджетних послуг (на оплату праці працівників, нарахування на заробітну плату, придбання предметів постачання і матеріалів, у тому числі витрати на харчування, медикаменти та ін.). Непрямі витрати не залежать від кількості наданих бюджетних послуг (вартість утримання приміщень, оплата комунальних послуг та енергоносіїв, управлінські та капітальні витрати, ін.).

Прямі і непрямі витрати на одного отримувача бюджетних послуг є незмінними у певному періоді і при певному обсязі бюджетного фінансування, а тому їх фактична структура може слугувати основою для розробки та законодавчого закріплення соціальних стандартів.

Окрім того, варто розпочати збір і аналіз даних про відмінності у вартості надання послуг. Нині через коригуючі коефіцієнти надається перевага гірським і сільським місцевостям, що базується на припущенні про істотно вищі видатки на надання послуг у таких місцевостях; можливо, це і так, однак можна також зауважити, що у містах рівень цін помітно вищий, і це приводить до автоматичної компенсації більшої суми видатків у гірських і

сільських місцевостях.

Висновки і перспективи подальших досліджень. З огляду на викладене, поряд із нормативом бюджетної забезпеченості, що відображає фінансові можливості держави, є нагальна потреба запровадити норматив соціальної забезпеченості, що відображає ті потреби, які випливають із вимог законів та галузевих норм, тобто встановити вартість положень соціальних законів у розрахунку на одного споживача гарантованих послуг: дитину, учня, мешканця, тощо. Саме на основі таких нормативів та державних соціальних стандартів і повинен визначатися загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, котрі враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, як це передбачено чинним Бюджетним кодексом України.

Список використаної літератури

1. Dafflon B, Mischler P. Expenditure needs equalization at the local level. «Measuring Local Government Expenditure Needs, edited by Junghun Kim, Jorgen Lots». The Copenhagen Workshop, 2007, The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare Copenhagen Workshop. September 13-14, 2007, p. 213-240.
2. Fiscal equalization in OECD countries. «Working paper» № 4, 2007, p. 37.
3. Shah A. Fiscal Need Equalization: Is it worth doing? Lessons from International Practices, p. 38; Equalization: Waiting or the Perfect Formula. Philippe Le Goff. Economics Division, 25, January, 2005, p. 3-4.
4. Vaillancourt F., Bird R. M. Expenditure-Based Equalization transfers. Rotman School of Management. University of Toronto. ITP Paper 0512, June 2005, p. 6-10.
5. Бюджетна система: підруч. / за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К.: Центр учбової літератури; Тернопіль: Економічна думка, 2012. – 871 [1] с.

6. Бюджетний кодекс України: за станом на 11 серпня 2013 р. / Верховна Рада України: від 08.07.2010 р. № 2456-VI. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
7. Дем'янишин В. Г. Проблеми та перспективи розвитку бюджетного нормування у системі стратегічних і тактичних методів бюджетного механізму / В. Г. Дем'янишин // Фінансова система України. Збірник наукових праць. – Острого: Видавництво Національного університету «Острозька академія». – 2011. – Випуск 16 (644 с.). – С. 22-31.
8. Деркач М. Проблемні питання міжбюджетних відносин та основні напрями їх розв'язання / М. Деркач // Голос України. – 2008. – № 81-82.
9. Калустян Я. В. Теоретичні підходи до визначення податкового потенціалу регіону / Я. В. Калустян // Економіка будівництва і міського господарства. – 2011. - № 3. – С. 183-190.
10. Місцеві фінанси: підручник / [О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка та ін.]; за ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
11. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / [В. І. Антипов, Л. Б. Баранник, О. М. Башинська та ін.]; за заг. ред. Ф. О. Ярошенка. – К.: Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
12. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: за станом на 1 вересня 2011 р. / Верховна Рада України: Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>.
13. Шевченко О. В. Ефективність інструментарію Бюджетного та Податкового кодексів стосовно фінансового забезпечення регіонів / О. В. Шевченко. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/en_oif/2010_7_5/42.pdf.
14. Юшко С. В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи / С. В. Юшко // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С.86-97.

**ТКАЧ К. М. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ НОРМАТИВОВ БЮДЖЕТНОЙ
ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ ОБЪЕМА
МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ**

В статье рассмотрен вопрос соответствия финансового норматива бюджетной обеспеченности, используемый для определения объема межбюджетных трансфертов, гарантированному государством уровню финансового обеспечения задач и функций, которые осуществляются местными органами власти.

Ключевые слова: межбюджетные трансферты, дотация выравнивания, финансовый норматив бюджетной обеспеченности, бюджетное регулирование.

**TKACH K. M. PROBLEMS AND PROSPECTS OF FINANCIAL
NORMS OF BUDGETARY PROVISION IN DETERMINING
INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS**

The article deals with the issue of financial regulation under budget provision used to determine the amount of intergovernmental transfers, guaranteed level of state financial support tasks and functions undertaken by local authorities.

Keywords: intergovernmental transfers, equalization grant, financial standard budget security, budgetary control.