

Булавинець В. М.

ПРОБЛЕМИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ СОЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Вихідною умовою ефективності сучасної фінансової політики, спрямованої на підвищення суспільного добробуту, є об'єктивне визначення потреби у необхідних для цього фінансових ресурсах, особливо в частині видатків місцевих бюджетів соціального призначення. Це привертає пильну увагу як науковців, так і практиків до питань належної організації бюджетного планування на локальному рівні.

Фінансова теорія передбачає можливість використання на практиці багатьох методів планування бюджетних показників, серед яких найбільш відомими є балансовий, нормативний, аналітичний (екстраполяції), прямого рахунку. Зважаючи на переваги та недоліки кожного з них, жоден з цих методів не може вважатися довершеним. Тому, у наукових колах широко пропагується доцільність запровадження програмно-цільового методу планування і виконання місцевих бюджетів, який у зарубіжній практиці довів свою ефективність. Він дає змогу чітко встановити пріоритети в межах існуючих фіскальних обмежень, а також отримати зворотну інформацію від населення про рівень задоволення послугами, наданими за рахунок бюджетних коштів [1, с. 6].

Однак, нині бюджетне планування в Україні базується на застарілій методологічній основі, позбавленій стимулів до ефективного використання бюджетних коштів та більш повного врахування інтересів та очікувань громадян. Зокрема, розрахунок видатків місцевих бюджетів соціального призначення здійснюється відповідно до вимог нормативного методу з використанням матеріальних та фінансових норм і нормативів. При цьому ключовими інструментами чинної методики планування є фінансовий норматив бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти, практика застосування яких має численні недоліки. Нормативи, які використовуються у бюджетній практиці для планування видатків, в сучасних умовах є винятково технічним інструментом для розподілу бюджетних коштів, не маючи під собою реальних економічних розрахунків.

Так, хоча згідно норм бюджетного законодавства, розрахунок фінансових нормативів бюджетної забезпеченості повинен здійснюватися на основі державних соціальних стандартів, їхня розробка триває і до сьогодні.

Зокрема, якщо у сфері освіти цей процес уже практично завершений, то в охороні здоров'я та житлово-комунальному господарстві затверджено тільки 65-75% соціальних стандартів і нормативів, а щодо обслуговування закладами культури, транспорту і зв'язку відповідний показник складає близько 50%. Попри значну активізацію цієї діяльності у 2009-2010 роках, низка важливих стандартів досі відсутня, а саме: у сфері охорони здоров'я – нормативи забезпечення певної території мережею закладів охорони здоров'я, забезпечення медикаментами та харчуванням у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, санаторно-курортного забезпечення; у сфері освіти – нормативи наповнюваності груп у дошкільних навчальних закладах компенсуючого типу, наповнюваності дошкільних відділень у школах-інтернатах тощо; у сфері культури – переліки безплатних послуг, які надаються закладами культури (бібліотеками, клубними закладами) та ін.. Крім цього, Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів немає завершеного характеру, їхній перелік потребує значного доповнення [2, с. 377].

Використання соціальних стандартів у бюджетному плануванні покликане забезпечити обґрунтованість бюджетних видатків на соціальні потреби, сформулювати передумови для контролю за якістю суспільних послуг та ефективністю витрачання коштів на їхнє надання. Однак, в сучасних умовах застосування соціальних стандартів при визначенні фінансових нормативів бюджетної забезпеченості залишається декларацією, не маючи реального втілення. Зважаючи на невідповідність соціальних зобов'язань держави її економічним можливостям, нормативи для розрахунку бюджетних видатків визначаються виходячи з наявних бюджетних коштів [3] та базуються на соціальних мінімумах, фактичних даних попередніх періодів або на інтуїтивних величинах [4, с. 265]. Основні категорії соціальних мінімумів, які розроблялися ще в середині 90-х років XX ст. на сьогодні практично девальвовані, методика їх розрахунку не переглядалася впродовж останніх років та не відповідає сучасним вимогам. Як наслідок, фінансові нормативи бюджетної забезпеченості нині є не інструментом нормативного планування видатків місцевих бюджетів на основі науково обґрунтованого визначення потреби у бюджетних ресурсах, а лише важелем для здійснення перерозподільчих процесів [5, с. 29].

Поряд з необґрунтованістю параметрів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, також потребує реформування практика застосування нині діючих коригуючих коефіцієнтів, перелік яких має

фрагментарний характер; окремі з них визначаються на підставі даних минулих років і враховують часто необґрунтовані та спонтанні дії уряду.

Ще однією важливою характеристикою, яка свідчить про якість планування видатків місцевих бюджетів соціального призначення є ступінь відхилення фактичних асигнувань від запланованих. З одного боку, в короткостроковому періоді така різниця може вказувати на тимчасові порушення у ході виконання бюджету за видатками під впливом різних обставин. Однак, з іншого боку, наявність стійкого відхилення планових і реально здійснених видатків бюджету впродовж кількох років, на наш погляд, дає підстави стверджувати про недостатню обґрунтованість розрахунку потреби у коштах на надання тих чи інших суспільних послуг, а також повноти врахування чинників, які впливають на динаміку видатків у наступному році. Практика виконання видатків соціального призначення в Україні в останні роки є підтвердженням даного аргументу. Так, у 2006-2010 рр. фактичні видатки місцевих бюджетів соціального призначення були значно меншими від запланованих. Зокрема, у 2006 році на потреби соціального характеру з місцевих бюджетів було виділено на 0,04 млрд. грн. менше запланованого обсягу, а в 2010 році – уже аж на 4,72 млрд. грн.

Отже, з огляду на наявність значних недоліків, чинна методика планування видатків місцевих бюджетів соціального призначення залишається далекою від досконалості та потребує суттєвого доопрацювання.

Література:

1. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: Навчальний посібник / [І. Ф. Щербина, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська та ін.]; за заг. ред. І. Ф. Щербини; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 108 с.
2. Євсєєва О. О. Соціальні стандарти як функціональні орієнтири розвитку соціальної сфери / О. О. Євсєєва // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2011. – № 34. – С. 375-378.
3. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2456-17>
4. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація та практична реалізація бюджетної доктрини України: Монографія / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
5. Кириленко О. П. Державні фінанси в умовах формування демократичного суспільства / О. П. Кириленко // Світ фінансів. – 2004. – Вип. 1. – С. 22-33.