

Пукач О. О.,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
головний спеціаліст департаменту містобудівного комплексу
та земельних відносин Чернівецької міської ради

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ВИЗНАЧЕННЯ ВИДАТКОВИХ ПОТРЕБ У СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено методика визначення видаткових потреб місцевих бюджетів в Україні. Розглянуто зарубіжний досвід визначення видаткових потреб та напрями вдосконалення системи фінансового вирівнювання.

Ключові слова: видаткові потреби, міжбюджетні трансферти, місцеві бюджети, система фінансового вирівнювання.

Конституцією України визначено перелік суспільних послуг, що гарантовано надаються кожному громадянину. Від повноти та якості надання суспільних послуг великою мірою залежать добробут і рівень життя населення, соціально-економічний розвиток держави. Відповідно до принципу субсидіарності, закріпленого в Бюджетному кодексі України, надання гарантованих суспільних послуг наближене до їх безпосереднього споживача. Такий підхід потребує високого рівня розвитку інституту місцевого самоврядування та системи фінансування суспільних послуг на місцевому рівні.

Розбіжності в соціально-економічному розвитку та потенціалі адміністративно-територіальних одиниць в Україні зумовлюють необхідність використання системи фінансового вирівнювання. Дієвим інструментом системи фінансового вирівнювання в Україні є дотації вирівнювання та кошти, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету. За даними Міністерства фінансів України, таких доходів у структурі місцевих бюджетів майже 50 %¹. Наявні диспропорції у фінансових можливостях органів місцевого самоврядування надання суспільних послуг в Україні зумовлюють необхідність подальшого вдосконалення методології визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема в частині видаткових потреб місцевих бюджетів.

Проблеми фінансового вирівнювання місцевих бюджетів досліджувалися такими відомими зарубіжними вченими, як Е. Ахмад, Р. Берд, Дж. Боекс, Дж. Мартінез-Васкес, А. Шах та ін. Система фінансового вирівнювання стала предметом дослідження сучасних вітчизняних учених В. Андрущенко, С. Буковинського, О. Василика, В. Зайчикової, В. Кравченка, В. Опаріна, Д. Полозенка, С. Слухая та ін. Проте низка проблем у системі фінансового вирівнювання потребує подальших наукових напрацювань, зокрема вдосконалення методології визначення видаткових потреб.

¹ Інформація про стан виконання зведеного і державного бюджетів України за січень – лютий 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?artid=289967&catid=77440>.

Метою статті є обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення методології визначення видаткових потреб у системі фінансового вирівнювання та розроблення пропозицій щодо впорядкування методики їх розрахунку.

В Україні, відповідно до Бюджетного кодексу, визначення обсягу дотацій вирівнювання здійснюється за Формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України²:

$$T_i = \alpha_i (V_i - D_{izak}), \quad (1)$$

де T_i – плановий обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету до місцевого бюджету або коштів, що передаються з місцевого бюджету до державного бюджету;

α_i – коефіцієнт вирівнювання. Визначається в межах від 0,6 до 1 з метою стимулювання нарощування доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, та диференціюється залежно від рівня виконання таких доходів;

D_{izak} – розрахунковий обсяг доходів місцевого бюджету, що визначається із застосуванням індексу відносної податкоспроможності, чисельності населення та коригувальних коефіцієнтів;

V_i – розрахунковий показник обсягу видатків місцевого бюджету. Визначається як сума розрахункових показників за основними видами видатків такого бюджету: на утримання органів управління, охорону здоров'я, освіти, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, фізичну культуру і спорт, розвиток соціально-культурної сфери, на інші заходи та обсягу додаткового фінансового ресурсу місцевого бюджету й обсягу нерозподілених видатків.

Узагальнено, формула визначення розрахункового показника обсягу видатків i -го місцевого бюджету має такий вигляд:

$$V_i = \sum_{i=1} (H_i \cdot N_i \cdot K_i), \quad (2)$$

де H_i – фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих бюджетних послуг;

N_i – кількість населення чи споживачів гарантованих бюджетних послуг;

K_i – коригувальний коефіцієнт, що враховує відмінності у вартості надання гарантованих послуг залежно від кількості населення та споживачів гарантованих послуг, соціально-економічних, демографічних,

² Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1149-2010-%EF>.

кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць.

Видатковий елемент формули містить різну кількість показників за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Розподіл показників видаткового елемента бюджету Автономної Республіки Крим (АРК) та обласних бюджетів, бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення, району, міст Києва та Севастополя за видами видатків наведено в табл. 1

Показники видаткового елемента формули розподіляються нерівномірно, що зумовлено специфікою визначення видаткових потреб у кожній сфері суспільних послуг. Найбільша кількість показників використовується для визначення обсягу видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення. На відміну від методики визначення обсягу інших видів видатків, розрахунок видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення значною мірою деталізований і визначається як сума обсягу видатків за кожним напрямом названого виду видатків. Видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення включають також видатки на виконання державних програм, що засвідчує впровадження програмно-цільового методу бюджетування.

Фінансування соціально-культурної сфери здійснюється за залишковим принципом і базується лише на одному показнику – різниці між розрахун-

Таблиця 1

Розподіл показників видаткового елемента формули за видами видатків місцевих бюджетів

Вид видатків	Бюджет АРК та обласний бюджет	Бюджет міст республіканського АРК та обласного значення	Бюджет району	Бюджет міст Києва та Севастополя
Видатки на утримання органів управління	8	6	6	8
Видатки на охорону здоров'я	12	11	11	23
Видатки на освіту	48	34	34	12
Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення	66	34	29	62
Видатки на культуру і мистецтво	2	3	3	2
Видатки на фізичну культуру і спорт	6	3	3	5
Додатковий фінансовий ресурс місцевого бюджету		За окремим розрахунком		
Видатки на розвиток соціально-культурної сфери	1	1	1	1
Видатки на інші заходи		За окремим розрахунком		
Нерозподілені видатки	7	–	–	7
Разом	150	92	87	120

Складено за постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 (зі змінами та доповненнями).

ковим показником обсягу видатків, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, на планований бюджетний період, приведеним у порівнянні умови з роком, що передує плановому, та розрахунковим показником обсягу видатків, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, року, який передує плановому.

При визначенні видатків на охорону здоров'я використовується середня кількість показників за видами соціальних послуг. Тобто, незважаючи на суспільну значущість цієї сфери, порядок визначення видаткових потреб для фінансування охорони здоров'я характеризується відносною простотою.

Формула визначення розрахункового показника обсягу видатків на охорону здоров'я бюджету АРК та обласних бюджетів має такий вигляд³:

$$V_{zob(ark)} = H_{zob(ark)} N_i (1 - \lambda + \lambda K_{zi2}) + V_{zgi} + S_{zi},$$

$$H_{zob(ark)} = (V_{zu} - V_{zgu} - S_{zu}) \frac{K_{zob(ark)1} K_{zob(ark)4}}{N_u}$$

$$S_{zu} = S_{z1u} + S_{z2u} + S_{z3u} + S_{z4u} + S_{z5u} \quad S_{zi} = S_{z1i} + S_{z2i} + S_{z3i} + S_{z4i} + S_{z5i}$$

де $V_{zob(ark)}$ – розрахунковий показник обсягу видатків на охорону здоров'я бюджету АРК та обласного бюджету;

$H_{zob(ark)}$ – фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на охорону здоров'я;

N_i – чисельність наявного населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці станом на 1 січня року, що передує плановому;

λ – коефіцієнт рівня застосування впливу вікової структури населення;

K_{zi2} – коефіцієнт відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від статеві та вікової структури населення адміністративно-територіальної одиниці, обчислений за офіційними рекомендаціями Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ);

V_{zgi} – обсяг видатків місцевого бюджету на охорону здоров'я згідно із Законом України “Про статус гірських населених пунктів в Україні”;

S_{zi} – загальний обсяг цільових видатків бюджету АРК та обласного бюджету для лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет, що визначається за окремим розрахунком;

V_{zu} – загальний показник обсягу видатків на охорону здоров'я для місцевих бюджетів на планований бюджетний період;

V_{zgu} – загальний показник обсягу видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я згідно із Законом України “Про статус гірських населених пунктів в Україні”, визначений за окремим розрахунком;

S_{zu} – загальний обсяг цільових коштів для лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет;

³ Складено за постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 (зі змінами та доповненнями).

- $K_{zob(ark)1}$ — частка обсягу видатків бюджету АРК та обласних бюджетів у загальному обсязі видатків на охорону здоров'я усіх місцевих бюджетів, що становить 0,354 і відповідає показникові, визначеному як відношення сумарних витрат на охорону здоров'я бюджету АРК та обласних бюджетів до загального обсягу видатків на цю мету за даними зведення місцевих бюджетів;
- $K_{zob(ark)4}$ — коефіцієнт коригування частки обсягу видатків Бюджету АРК та обласних бюджетів у загальному обсязі витрат на охорону здоров'я залежно від співвідношення видатків на заробітну плату в загальній сумі видатків таких бюджетів;
- N_u — чисельність наявного населення України станом на 1 січня року, що передує плановому;
- S_{z1u} — обсяг цільових видатків на діагностику та лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет;
- S_{z2u} — обсяг цільових видатків на закупівлю для служб крові пластикатної тари для заготівлі донорської крові та її компонентів, одноразових комплектів для автоматичного плазмощитоферезу;
- S_{z3u} — обсяг цільових видатків на виконання окремих заходів, передбачених Державною програмою “Репродуктивне здоров'я нації” на період до 2015 року;
- S_{z4u} — обсяг цільових видатків на здійснення інших заходів з охорони здоров'я;
- S_{z5u} — обсяг цільових видатків на оснащення сільських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських пунктів, придбання автомобілів швидкої медичної допомоги для сільських закладів охорони здоров'я;
- S_{z1i} — обсяг цільових видатків обласного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим на діагностику та лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет;
- S_{z2i} — обсяг цільових видатків обласного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим на закупівлю для служб крові пластикатної тари для заготівлі донорської крові та її компонентів, одноразових комплектів для автоматичного плазмощитоферезу (розподіл видатків між регіонами здійснюється пропорційно кількості крово- та плазмодач за даними Міністерства охорони здоров'я України);
- S_{z3i} — обсяг цільових видатків обласного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим на виконання окремих заходів, передбачених Державною програмою “Репродуктивне здоров'я нації” на період до 2015 року;
- S_{z4i} — обсяг цільових видатків обласного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим на здійснення інших заходів з охорони здоров'я;
- S_{z5i} — обсяг цільових видатків обласного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим на оснащення сільських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських пунктів, придбання автомобілів швидкої медичної допомоги для сільських закладів охорони здоров'я.

Формула визначення розрахункового показника обсягу видатків на охорону здоров'я бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення, району, міст Києва та Севастополя має такий вигляд⁴:

$$V_{zm(r)i} = H_{zm(r)i} K_{zm(r)3} (N_i - N_{dm(r)i} - N_{wm(r)i} K_{zm(r)5}) (1 - \lambda + \lambda K_{zi2}) + V_{zgi} + S_{zvi},$$

$$H_{zm(r)i} = (V_{zu} - V_{zgu} - S_{zu}) \frac{K_{zm(r)1} K_{zm(r)4}}{N_u - N_{dm(r)u} - N_{wm(r)u} K_{zm(r)5}}$$

$$V_{zkyiv(sev)} = V_{zob(ark)} + V_{zm(r)i},$$

де $V_{zm(r)i}$ – розрахунковий показник обсягу видатків на охорону здоров'я зведених бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення, району;

$H_{zm(r)i}$ – фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на охорону здоров'я;

$K_{zm(r)5}$ – коефіцієнт диференціації рівня витрат на одного жителя (міста республіканського АРК та обласного значення – 1,065; району – 0,934, міст Києва та Севастополя – 1), визначений за середнім співвідношенням рівнів видатків місцевих бюджетів за даними зведення місцевих бюджетів з урахуванням розмежування видатків між бюджетами згідно з главою 14 Бюджетного кодексу України;

N_i – чисельність наявного населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці (АТО) станом на 1 січня року, що передує плановому;

$N_{dm(r)i}$ – чисельність наявного населення відповідних АТО, в яких немає мережі закладів охорони здоров'я, що фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів (обслуговуються закладами, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету) станом на 1 січня року, що передує плановому;

$N_{wm(r)i}$ – чисельність наявного населення відповідної АТО, яке частково обслуговується закладами охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, які належать до сфери управління Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства інфраструктури України, Державного управління справами та Національної академії наук України, станом на 1 січня року, що передує плановому;

$K_{zm(r)5}$ – коефіцієнт коригування чисельності наявного населення АТО, якому медична допомога частково надається відомчими закладами охорони здоров'я, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету. Дорівнює 0,5;

λ – коефіцієнт рівня застосування впливу вікової структури населення;

K_{zi2} – коефіцієнт відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від статевої та вікової структури населення АТО, обчислений

⁴ Складено за постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 (зі змінами та доповненнями).

- за офіційними рекомендаціями ВООЗ на основі еквівалентних одиниць надання медичної допомоги одній особі залежно від віку і статі;
- V_{zgi} — обсяг видатків місцевого бюджету на охорону здоров'я згідно із Законом України “Про статус гірських населених пунктів в Україні”;
- V_{zyi} — показник обсягу видатків місцевих бюджетів, що передається до відповідних місцевих бюджетів (переадресування витрат) у зв'язку з відсутністю (недостатністю) мережі бюджетних установ на підставі спільних рішень і договорів органів місцевого самоврядування міст республіканського АРК та обласного значення, районів;
- V_{zu} — загальний показник обсягу видатків на охорону здоров'я для місцевих бюджетів на планований бюджетний період;
- V_{zgu} — загальний показник обсягу видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я згідно із Законом України “Про статус гірських населених пунктів в Україні”, визначений за окремим розрахунком;
- S_{zu} — загальний обсяг цільових коштів на лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет;
- $K_{zm(r)1}$ — частка обсягу видатків зведених бюджетів АТО у загальному обсязі видатків на охорону здоров'я усіх місцевих бюджетів, яка визначається за питомою вагою сумарних витрат на охорону здоров'я бюджетів таких міст республіканського АРК та обласного значення і районів у загальній сумі витрат на цю мету за даними зведення місцевих бюджетів з урахуванням розмежування видатків між бюджетами згідно з главою 14 Бюджетного кодексу України;
- $K_{zm(r)4}$ — коефіцієнт коригування частки обсягу видатків зведених бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення, району в загальному обсязі витрат на охорону здоров'я залежно від питомої ваги видатків на заробітну плату в загальній сумі видатків таких бюджетів;
- N_u — чисельність наявного населення України станом на 1 січня року, що передує плановому;
- $N_{dm(r)u}$ — чисельність наявного населення відповідних АТО, в яких немає мережі закладів охорони здоров'я, що фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів (обслуговуються закладами, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету) станом на 1 січня року, що передує плановому;
- $N_{wm(r)u}$ — загальна чисельність наявного населення відповідної АТО, яке частково обслуговується закладами охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, які належать до сфери управління Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства інфраструктури України, Державного управління справами та Національної академії наук України;
- $V_{zkyiv(sev)}$ — розрахунковий показник обсягу видатків на охорону здоров'я зведеного бюджету міст Києва та Севастополя;
- $V_{zob(ark)}$ — розрахунковий показник обсягу видатків на охорону здоров'я бюджету АРК та обласного бюджету.

Формули визначення розрахункового показника обсягу видатків на охорону здоров'я бюджету АРК та обласного бюджету, бюджетів міст рес-

публіканського АРК та обласного значення, району, міст Києва та Севастополя відповідають загальному алгоритму визначення розрахункового показника всіх видів видатків місцевого бюджету (формула 2). Водночас для розрахунку використовують і специфічні для галузі показники:

- коефіцієнт рівня застосування впливу вікової структури населення;
- коефіцієнт коригування частки обсягу видатків бюджету адміністративно-територіальної одиниці у загальному обсязі витрат на охорону здоров'я залежно від співвідношення видатків на заробітну плату у загальній сумі видатків таких бюджетів;
- коефіцієнт відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від статевої та вікової структури населення тощо.

Останній показник набуває диференційованих значень відповідно до шкали, розробленої за офіційними рекомендаціями ВООЗ. Також до складу елементів формули визначення розрахункового показника обсягу видатків на охорону здоров'я входить велика кількість показників обсягу цільових видатків на реалізацію державних програм, зокрема на лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет.

З 2001 по 2011 р. порядок розрахунку міжбюджетних трансфертів у частині видаткового елемента неодноразово змінювався. У табл. 2 показано основні зміни, що вносилися до порядку визначення розрахункового показника обсягу видатків місцевого бюджету на охорону здоров'я протягом 2001–2011 рр.

Більшість змін у порядку визначення розрахункового показника обсягу витрат місцевих бюджетів на охорону здоров'я стосувалися переліку видатків, за яким обчислюється цей показник. Сама методика розрахунку з 2001 р. не зазнала істотних змін. З 2001 по 2005 р. розрахунок проводився за загальним алгоритмом (формула 2) з використанням коригувальних коефіцієнтів, специфічних для галузі охорони здоров'я. З 2005 р. при обчисленні враховувалися цільові видатки на здійснення заходів Комплексної програми “Цукровий діабет” та лікування нецукрового діабету, що визначаються за окремим розрахунком Міністерства охорони здоров'я України. Тобто в методику розрахунку було введено елементи програмно-цільового методу бюджетування. Крім того, використання при розрахунку даних профільного міністерства сприяє запровадженню галузевих стандартів надання суспільних послуг. Те саме стосується і видаткового елемента формули розподілу міжбюджетних трансфертів загалом.

Процес визначення видаткових потреб складний і потребує чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, надійних статистичних даних, інформації про рівень витрат для фінансування суспільних послуг (галузевих стандартів), досвіду і знань про вплив факторів на визначення рівня видатків. Показники розподілу видатків залежать від функцій, на виконання яких спрямовуються транс-

Таблиця 2

Зміни, що вносилися до порядку визначення розрахункового показника обсягу видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я протягом 2001–2011 рр.

Нормативно-правовий акт, яким вносилися зміни	Формула визначення розрахункового показника обсягу видатків на охорону здоров'я		Зміст змін
	бюджету АРК та обласного бюджету	бюджету міст обласного значення, бюджету району	
Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 № 1195	$V_{zob(ark)} = H_{zob(ark)} N_i \times (1 - \lambda + \lambda K_{z12}) + V_{zgi};$ $H_{zob(ark)} = \left(V_{zu} - V_{zgu} \right) \times \frac{K_{zob(ark)} K_{zm(r)4}}{N_u}$	$V_{zm(r)i} = H_{zm(r)i} K_{zm(r)3} \times (N_{m(r)i} - N_{dm(r)i} - N_{vm(r)i} K_{zm(r)5}) \times (1 - \lambda + \lambda K_{z12}) + V_{zgi};$ $H_{zm(r)i} = \left(V_{zu} - V_{zgu} \right) \times \frac{K_{zm(r)1} K_{zm(r)4}}{N_u - N_{dm(r)u} - N_{vm(r)u} K_{zm(r)5}}$	$V_{zob(ark)}^{(sev)} = V_{zob(ark)} + V_{zm(r)i}$ <p style="text-align: center;">×</p>
Постанова Кабінету Міністрів України від 09.09.2003 № 1426	Те саме	Те саме	Коефіцієнт відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від статеві та вікової структури населення адміністративно-територіальної одиниці (K_{z22}), обчислено на основі змінних еквівалентних одиниць надання медичної допомоги одній особі залежно від віку і статі за офіційними рекомендаціями ВООЗ
Постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.2004 № 1203	—” —	—” —	Коефіцієнт відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від статеві та вікової структури населення адміністративно-територіальної одиниці (K_{z22}), обчислено на основі змінних еквівалентних одиниць надання медичної допомоги одній особі залежно від віку і статі за офіційними рекомендаціями ВООЗ

Продовження табл. 2

Нормативно-правовий акт, яким вносилися зміни	Формула визначення розрахункового показника обсягу видатків на охорону здоров'я		Зміст змін
	бюджету АРК та обласного бюджету	бюджету міст Києва і Севастополя	
Постанова Кабінету Міністрів України від 23.03.2005 № 196	$V_{zob(ark)} = H_{zob(ark)} N_i \times (1 - \lambda + \lambda K_{zj2}) + V_{zgi} + V_{zhi};$ $H_{zob(ark)} = \left(V_{zu} - V_{zgu} - V_{zhu} \right) \times \frac{K_{zob(ark)1} K_{zob(ark)4}}{N_u}$	$V_{zm(r)i} = H_{zm(r)i} K_{zm(r)3} \times (N_{m(r)i} - N_{dm(r)i} - N_{vm(r)i} K_{zm(r)5}) \times (1 - \lambda + \lambda K_{zj2}) + V_{zgi};$ $H_{zm(r)i} = \left(V_{zu} - V_{zgu} - V_{zhu} \right) \times \frac{K_{zm(r)1} K_{zm(r)4}}{N_u - N_{dm(r)u} - N_{vm(r)u} K_{zm(r)5}}$	Враховано додаткові видатки місцевих бюджетів на харчування в спеціалізованих закладах охорони здоров'я, визначені за окремим розрахунком
Постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.2005 № 911	$V_{zob(ark)} = H_{zob(ark)} N_i \times (1 - \lambda + \lambda K_{zj2}) + V_{zgi};$ $H_{zob(ark)} = \left(V_{zu} - V_{zgu} \right) \times \frac{K_{zob(ark)1} K_{zob(ark)4}}{N_u}$	$V_{zm(r)i} = H_{zm(r)i} K_{zm(r)3} \times (N_{m(r)i} - N_{dm(r)i} - N_{vm(r)i} K_{zm(r)5}) \times (1 - \lambda + \lambda K_{zj2}) + V_{zgi};$ $H_{zm(r)i} = \left(V_{zu} - V_{zgu} \right) \times \frac{K_{zm(r)1} K_{zm(r)4}}{N_u - N_{dm(r)u} - N_{vm(r)u} K_{zm(r)5}}$	Вилучено додаткові видатки місцевих бюджетів на харчування в спеціалізованих закладах охорони здоров'я, визначені за окремим розрахунком. Коефіцієнт відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від статеві та вікової структури населення адміністративно-територіальної одиниці (K_{zj2}), обчислено на основі змінних еквівалентних одиниць надання медичної допомоги одній особі залежно від віку і статі за офіційними рекомендаціями ВООЗ

Продовження табл. 2

Нормативно-правовий акт, яким вносилися зміни	Формула визначення розрахункового показника обсягу видатків на охорону здоров'я		Зміст змін
	бюджету АРК та обласного бюджету	бюджету міст Києва і Севастополя	
Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2005 № 1296	$V_{zob(ark)} = H_{zob(ark)} N_i \times (1 - \lambda + \lambda K_{z22}) + V_{zgi} + S_{zi};$ $H_{zob(ark)} = (V_{zu} - V_{zgu} - S_{zu}) \times \frac{K_{zob(ark)4}}{N_u}$	$V_{zm(r)j} = H_{zm(r)j} K_{zm(r)3} \times (N_{m(r)j} - N_{dm(r)j} - N_{vm(r)j}) K_{zm(r)5} \times (1 - \lambda + \lambda K_{z22}) + V_{zgi};$ $H_{zm(r)j} = (V_{zu} - V_{zgu} - S_{zu}) \times \frac{K_{zm(r)4}}{N_u - N_{dm(r)u} - N_{vm(r)u}} K_{zm(r)5}$	Враховано цільові видатки місцевих бюджетів 2006 р. для здійснення заходів Комплексної програми "Цукровий діабет" та лікування нецукрового діабету, що визначаються за окремим розрахунком Міністерства охорони здоров'я України
Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2006 № 1318	Те саме	$V_{zm(r)j} = H_{zm(r)j} K_{zm(r)3} \times (N_{m(r)j} - N_{dm(r)j} - N_{vm(r)j}) K_{zm(r)5} \times (1 - \lambda + \lambda K_{z22}) + V_{zgi} + V_{zvi} - S_{zi};$ $H_{zm(r)j} = (V_{zu} - V_{zgu} - S_{zu}) \times \frac{K_{zm(r)4}}{N_u - N_{dm(r)u} - N_{vm(r)u}} K_{zm(r)5}$	Враховано цільові видатки місцевих бюджетів 2007 р. для здійснення заходів Комплексної програми "Цукровий діабет" та лікування нецукрового діабету, що визначаються за окремим розрахунком Міністерства охорони здоров'я України
Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2007 № 1108	—” —	$V_{zm(r)j} = H_{zm(r)j} K_{zm(r)3} \times (N_{m(r)j} - N_{dm(r)j} - N_{vm(r)j}) K_{zm(r)5} \times (1 - \lambda + \lambda K_{z22}) + V_{zgi} + V_{zvi};$ $H_{zm(r)j} = (V_{zu} - V_{zgu} - S_{zu}) \times \frac{K_{zm(r)4}}{N_u - N_{dm(r)u} - N_{vm(r)u}} K_{zm(r)5}$	Цільові видатки на лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет включено в порядок розрахунку на постійній основі

Продовження табл. 2

Нормативно-правовий акт, яким вносилися зміни	Формула визначення розрахункового показника обсягу видатків на охорону здоров'я		Зміст змін	
	бюджету АРК та обласного бюджету	бюджету міст Київська і Севастополя		
Постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2008 № 845	$V_{zob(ark)} = H_{zob(ark)} N_i \times (1 - \lambda + \lambda K_{z/2}) + V_{zgi} + S_{zi};$ $S_{zi} = S_{z1i} + S_{z2i} + S_{z3i} + S_{z4i} + S_{z5i};$ $H_{zob(ark)} = (V_{zu} - V_{zgu} - S_{zu}) \times \frac{K_{zob(ark)} l K_{zob(ark)}^4}{N_u};$ $S_{zu} = S_{z1u} + S_{z2u} + S_{z3u} + S_{z4u} + S_{z5u}$	$V_{zm(r)i} = H_{zm(r)} K_{zm(r)}^3 \times (N_{m(r)i} - N_{dm(r)i} - N_{wm(r)i} K_{zm(r)}^5) \times (1 - \lambda + \lambda K_{z/2}) + V_{zgi} + V_{zvi};$ $H_{zm(r)i} = (V_{zu} - V_{zgu} - S_{zu}) \times \frac{K_{zm(r)} l K_{zm(r)}^4}{N_u - N_{dm(r)u} - N_{wm(r)u} K_{zm(r)}^5}$	$V_{zob(ark)} = V_{zob(ark)} + V_{zm(r)i}$	Розширено перелік цільових видатків

Складено за постановами Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 № 1195 та від 08.12.2010 № 1149 (зі змінами та доповненнями).

ферти. Розподіл дотацій вирівнювання здійснюється, як правило, на основі таких показників⁵:

- *Чисельність населення.* Зазвичай, це найважливіший показник розподілу міжбюджетних трансфертів у більшості країн. Він базується на припущенні, що видаткові потреби місцевих бюджетів зростають пропорційно або значною мірою пропорційно до кількості жителів АТО. Чисельність населення як основний показник системи фінансового вирівнювання використовується в таких країнах, як Данія, Норвегія, Швеція, Філіппіни, Непал, Камбоджа, Танзанія, Уганда, Кенія тощо.
- *Демографічна структура населення.* Досвід показує, що демографічна структура справляє великий вплив на вартість суспільних послуг. Наприклад, кількість дітей шкільного віку суттєво впливає на обсяг видатків на освіту адміністративно-територіальної одиниці, кількість людей літнього віку – на обсяг видатків на охорону здоров'я. Поряд з іншими цей показник застосовується в Скандинавських країнах, Німеччині, Австралії.
- *Соціальна структура населення.* Деякі верстви населення потребують більшої підтримки. Так, система вирівнювання Данії враховує рівень безробіття регіону.
- *Вартість соціальних послуг:* витрати на той самий обсяг послуг може варіювати між АТО з інших причин, ніж перераховані. Наприклад, через географічну віддаленість, малу густоту населення, низький рівень заробітної плати. Вплив цих факторів має відображати індекс вартості ключових товарів та послуг (Непал, Уганда, Танзанія). Норвегія є прикладом країни, яка додатково підтримує віддалені райони в північній частині країни. Данія надає спеціальну підтримку населенню островів.
- *Відмінності в потребах та рівні їх задоволення.* Деякі АТО вимагають вищих стандартів або задоволення додаткових потреб. Наприклад, необхідність переробляння твердих відходів.
- *Рівень розвитку адміністративно-територіальної одиниці.* Розвиток інфраструктури суттєво відрізняється від багатших до бідніших АТО. Це може призвести до спроби зрівняти рівень задоволення послуг, відштовхуючись від кількості шкіл, лікарень тощо. У такому випадку додаткові кошти надаватимуться АТО з нижчим рівнем розвитку інфраструктури. Хоча цей підхід може мати благородні цілі, процедура прив'язки розміру міжбюджетних трансфертів до рівня розвитку інфраструктури вважається негативною практикою в системі фінансового вирівнювання. Причина криється у відсутності стимулюючого ефекту. АТО, що поліпшила рівень задоволення суспільних потреб у звітному році, отримує менше коштів в наступні бюджетні періоди.

Надійність обраних показників перевіряють за допомогою статистичних оцінок. Визначається та аналізується тіснота зв'язків у структурі видатків місцевих бюджетів за обраними показниками з використанням регресійно-

⁵ Steffensen J. Introduction to the Principles for Design of Intergovernmental Fiscal Transfer Systems: An International Comparison of Allocation Criteria / J. Steffensen // The African Development Bank Group Working Paper. – 2005. – 49 p.

го аналізу та інших статистичних методів. Дані про доцільність використання показників співвідносять із даними про видатки в рамках різних функцій органів місцевого самоврядування. Цей метод має застосовуватися з належною обережністю, оскільки органи місцевого самоврядування не можуть мати дискреційного вибору для прийняття рішення про обсяг та структуру видатків.

У міжнародній практиці виокремлюють два основні методи розвитку системи вирівнювання видаткових потреб – нормативний і середніх видатків.

Нормативний метод передбачає встановлення так званого мінімального стандарту рівня обслуговування. Розробивши певні стандарти і здійснивши детальні розрахунки витрат на всі види суспільних послуг для груп місцевих бюджетів, центральні органи влади визначають рівень обслуговування та закріплюють норми видатків. Загальну норму видатків розраховують як суму всіх норм видатків у різних галузях. Міжнародний досвід доводить, що використання цього методу дещо ускладнене. Крім того, його застосування може призвести до надмірної централізації, що створить умови, за яких територіальні громади будуть змушені витрачати стандартні суми на визначені види послуг без урахування об'єктивних локальних особливостей надання таких послуг. Ця ситуація суперечить основній ідеї фінансової децентралізації і призводить до зниження рівня ефективності витрачання бюджетних коштів.

Конструктивніший підхід у межах нормативного методу передбачає, що органи центральної влади встановлюють для місцевих бюджетів нормативи видатків для базового набору суспільних послуг, тобто набору суспільних послуг, який відповідно до конституційних норм гарантовано надається кожному громадянину країни. Для визначення обсягу видатків для видів інших суспільних послуг використовують метод середніх видатків.

Метод середніх видатків базується на розрахунку середніх фактичних витрат за попередні бюджетні періоди. Він полягає у визначенні частки видатків на кожну сферу (освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення тощо) у загальному обсязі видатків місцевого бюджету. Другим кроком є визначення стандартів видатків, що зазвичай розраховуються як середні витрати на одного споживача суспільних послуг у межах кожного виду видатків. Наступний крок полягає у визначенні фактора, який має найбільший вплив на рівень витрат для певного виду суспільних послуг. Наприклад, у сфері освіти таким критерієм може бути кількість дітей шкільного віку. Але дослідження можуть вказувати на інші фактори, які чинять істотний вплив на рівень видатків. Для визначення таких факторів та ступеня їхнього впливу може застосовуватись регресійний аналіз. Але в більшості країн використання регресійних моделей поєднується з методами експертних оцінок, оскільки застосування таких моделей ускладнене у зв'язку з браком достатнього обсягу інформації. Ця методика застосовується, зокрема, у Російській Федерації.

На практиці процес визначення видаткових потреб складний. Перед органами місцевого самоврядування необхідно поставити основні завдання

і видаткові потреби на реалізацію цих завдань мають бути розраховані відповідно до стандартного плану рахунків, системи кодування видатків місцевих бюджетів. У розробленні складових показників видаткового елемента важливо враховувати таке:

- показники повинні бути тісно пов'язані з завданнями та функціями, які органи місцевого самоврядування мають намір реалізувати. Якщо різні рівні органів місцевого самоврядування мають різні функції, то показники також мають бути різними, так само як їх число та вага. Загалом тільки обов'язкові функції мають бути включені в систему фінансового вирівнювання;
- показники повинні бути визначені в результаті тісної співпраці між органами центральної та місцевої влади. Не можуть враховуватись інтереси лише однієї зі сторін;
- показники мають бути об'єктивними, тобто вони не можуть бути предметом маніпуляцій органів місцевого самоврядування. Наприклад, створення штучних місць у дитячих садках та школах, будівництво доріг там, де вони не потрібні;
- повинен бути тісний зв'язок між показниками та обсягом видатків. Наприклад, кількість дітей шкільного віку та обсяг видатків на фінансування загальноосвітніх навчальних закладів. Точне співвідношення можна розрахувати за допомогою статистичного аналізу або експериментальних досліджень;
- демографічні показники (чисельність населення, чисельність населення різних вікових груп тощо) часто є ключовими і можуть відобразити більшість змін у видаткових потребах АТО. Разом з тим інші показники також можуть використовуватись;
- поступове вдосконалення обраних показників. Оскільки статистичні дані оновлюються, складові показники видаткового елемента можуть уточнюватись;
- повинні зберігатись прозорість та простота при визначенні видаткових потреб. Перевантаження великою кількістю показників не бажане. Як правило, краще пояснити 90 % змін у видаткових потребах АТО за допомогою п'яти-шести показників, ніж 97 % змін за допомогою 30 показників. Досвід багатьох країн довів, що 7–10 показників можуть пояснити більшість змін у видаткових потребах;
- обрані показники мають відображати собівартість надання послуг, тобто за вирахуванням надходжень. Інакше є ризик появи подвійного розрахунку;
- специфічні потреби АТО слід враховувати, їх зазвичай задовольняють за допомогою цільових трансфертів, наприклад, для депресивних областей.

Отже, визначення видаткових потреб на місцевому рівні важливе для ефективного задоволення суспільних потреб населення. Разом з тим методика визначення необхідного обсягу ресурсів доволі складна та потребує вдосконалення, а саме: розрахунок фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, по суті, є усередненим плануванням “від досягнутого”, а тому

не може відображати реальні потреби у фінансових ресурсах на одного споживача суспільних послуг. З огляду на досвід зарубіжних країн, цей показник необхідно замінити стандартами надання суспільних послуг.

У методиці визначення видаткових потреб необхідно ширше застосовувати елементи програмно-цільового методу та інших прогресивних методів бюджетування. На прикладі галузі охорони здоров'я впровадження державних програм дало можливість ширше охопити видаткові потреби населення в цій сфері. Корисною є також практика залучення профільних міністерств та організацій до процесу визначення обсягу відповідних видів видатків.

При розробленні складових видаткового елемента формули визначення обсягу міжбюджетних трансфертів необхідно керуватися зазначеними правилами їх добору. В пригоді стає зарубіжний досвід, який дає можливість обрати найоптимальніші критерії, принципи та методи визначення видаткових потреб для вітчизняної системи фінансового вирівнювання.