

УДК 336.025

О. Ю. Наєнко,
аспірант, Академія муніципального управління

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВИДАТКИ СОЦІАЛЬНОГО СПРЯМУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТА ЗАХОДИ З ЇХ ВИРІШЕННЯ

У статті розглянуто проблеми, з якими стикаються органи місцевого самоврядування в результаті забезпечення населення суспільними благами та послугами на нинішньому етапі, та з метою удосконалення розподілу видаткових повноважень між органами влади центрального та місцевого рівня і органами місцевого самоврядування; метою формування моделі більш ефективного використання наявних фінансових коштів та залучення додаткових коштів задля фінансування соціальної сфери на рівні державних соціальних стандартів запропоновано заходи з їх вирішення.

In the article problems are considered into which the organs of local self-government run as a result of providing of population public benefits and services on the present stage and with the purpose of improvement of distributing of expense plenary powers between the organs of power of central and local level and the organs of local self-government, and also with the purpose of forming of model of more effective use of present financial means and bringing in of additional money for the sake of financing of social sphere at the level of state social standards measures are offered on their decision.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, соціальні видатки, комунальна власність, територіальна громада, місцеві бюджети, бюджетне фінансування, міжбюджетні трансферти.

ВСТУП

Із розвитком інституту місцевого самоврядування відповідно до демократичних принципів, затверджених у Європейській хартії місцевого самоврядування, виконання соціальних зобов'язань має покладатися на органи влади, що найбільш близькі до громадян. Соціальна сфера залишається в Україні пріоритетним напрямом фінансування упродовж років. І в останні роки переважна частина видатків соціального спрямування передана для забезпечення місцевих бюджетів. 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, які передбачають різні структури і обсяги надання населенню суспільних благ і послуг.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Дослідження показують, що вирішення проблеми соціальних видатків місцевих бюджетів не дали значних позитивних результатів. Останніми роками більшість соціальних видатків передано для фінансування на місця. У структурі зведеного бюджету 70% видатків соціального спрямування мають фінансуватися із місцевих бюджетів. Тому повноваження місцевих органів у соціальній сфері — це не їхня доброчинність, а децентралізоване виконання соціальних зобов'язань центрального рівня. Актуальність роботи полягає у важливості дослідження проблем, з якими стикаються органи місцевого самоврядування в результаті забезпечення населення суспільними благами та послугами на нинішньому етапі, та з метою їх удосконалення. Вивченням цих питань займалися такі вчені-економісти: М.І. Кульчицький, З.В. Перун, О.Д. Василик, Ю.М. Пасічник, В. Швець, А. Тарангул, В.П. Кодацький, інші. Проте виникає потреба у поглибленні даного дослідження, визначенні

методів покращення ефективності функціонування ОМС з метою формування моделі більш ефективного використання наявних фінансових коштів та залучення додаткових коштів задля фінансування соціальної сфери на рівні державних соціальних стандартів.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

З метою забезпечення мінімальних соціальних стандартів в дію було введено механізм надання з державного бюджету субвенцій цільового характеру. Внаслідок введення субвенцій цільового характеру заборгованість із місцевих бюджетів по програмах соціального захисту була практично ліквідована. Проте сама проблема залишається невирішеною, оскільки частина пільг продовжує фінансуватися за рахунок підприємств. Децентралізація соціальних зобов'язань потребує відповідного фінансового забезпечення, і з цією метою в статті запропоновано вжиття заходів з їх вирішення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Дія інституту місцевого самоврядування є нормою демократичного розвитку, яка передбачає широку автономію населення у вирішенні питань самоврядного розвитку. Одним із таких важливих питань є забезпечення функціонування соціальної інфраструктури з метою надання послуг соціального характеру не нижче рівня, що встановлений державою, з метою гарантування соціально-економічних та соціально-культурних прав громадян. Виходячи із положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, здійснення державних повноважень, як правило, переважно повинне покладатися на органи влади, що найбільш близькі до громадян, — тим самим забезпечується повніше врахування інтересів кожного громадянина. Тому виконання соціальних функцій однаковою мірою стосується як центральних органів державної влади, так і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Останніми роками більшість соціальних видатків передано для фінансування на місця. У структурі зведеного бюджету 70 % видатків соціального спрямування мають фінансуватися із місцевих бюджетів. Тому повноваження місцевих органів у соціальній сфері — це не їх доброчинність, а децентралізоване виконання соціальних зобов'язань центрального рівня.

Проблемами забезпечення населення суспільними благами та послугами на нинішньому етапі є:

1. Не здійснено остаточного розмежування функцій соціальної сфери між рівнями влади. Сучасний розподіл видаткових повноважень спричинений певними стереотипами щодо традиційних повноважень, які залишилися незмінними під час створення нової системи. Повноваження з надання місцевими органами послуг соціального характеру закріплені у Законах України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації" та у Бюджетному кодексі України.

2. Остаточного не розмежовані видатки між рівнями влади. Існуючий розподіл видатків сформовано більше з фінансових міркувань досягнення відпо-

відності між доходами і видатками, а не виходячи з прагнення до ефективнішого способу їх надання. У випадках належності об'єкта до комунальної власності однієї адміністративно-територіальної одиниці і його фінансування з бюджету іншого рівня може відбуватися неефективне використання коштів.

3. Передача об'єктів соціальної інфраструктури підприємств із підпорядкування цих підприємств та відомств у власність територіальних громад, що потребує значних коштів на їх утримання.

4. Із місцевих бюджетів під виглядом місцевих програм фінансуються загальнодержавні функції. У такий спосіб виділяються додаткові кошти на утримання місцевих адміністрацій, правоохоронних органів, розвиток сільського господарства.

5. Недостатня фінансова база місцевих бюджетів для виконання соціальних повноважень. Внаслідок цього більша частина видатків місцевих бюджетів направляється в першу чергу на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетного фінансування. У загальному обсязі видатків місцевих бюджетів питома вага заробітної плати сягає 70 %.

6. Недосконалою залишається і формула розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. У ній відображені спроби збереження існуючого розподілу ресурсів між галузями. Витрати місцевих бюджетів визначаються насамперед наявністю об'єктів місцевого господарства, а також закладів і організацій освіти, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення і соціального захисту, що перебувають у підпорядкуванні місцевих органів. Не враховуються об'єктивні соціально-економічні відмінності між регіонами, які передбачають різні структури і обсяги надання населенню суспільних благ і послуг. Формування доходів бюджетів на основі витрат, що склалися, призводить до викривлення фінансових потреб регіонів. Ці витрати не включають витрат, необхідних для фінансування завдань, які не розв'язуються через брак коштів.

Щороку в законах "Про Державний бюджет України" затверджується субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання заходів з упередження аварій та запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах, у т. ч. на капітальний ремонт сільських шкіл, розвиток та реконструкцію централізованих систем водопостачання та водовідведення, на впровадження заходів, спрямованих на зменшення витрат на виробництво, передачу та споживання теплової енергії, субвенція на газифікацію населених пунктів. У 2006 році ці суми становили відповідно 1 млрд грн. та 450 тис. грн. У Державному бюджеті України на 2007 рік сума субвенцій, які надаються з державного місцевого бюджету, збільшена в 1,4 рази та складає 2020 млн грн. За рахунок коштів Державного бюджету на 2008 рік затверджено фінансування на загальну суму 436,6 млн грн. Продовжуючи загальнодержавну стратегію щодо підвищення соціальної значимості бюджетів усіх рівнів, у бюджеті цього року значна частка коштів спрямовується на видатки за державними програмами соціального

захисту. Загалом внаслідок введення субвенцій цільового характеру заборгованість із місцевих бюджетів по програмах соціального захисту була практично ліквідована. Проте сама проблема залишилася невирішеною, оскільки частина пільг продовжує фінансуватися за рахунок підприємств, що надають відповідні послуги. Крім того, не виконуються окремі законодавчі акти з надання пільг. У сфері фінансування соціальних пільг на сьогодні 25 законів України передбачають надання пільг з оплати житлово-комунальних послуг, але фактично фінансуються лише пільги, котрі надаються відповідно до малої кількості тих, які фінансуються із державного чи місцевого бюджетів. Решта пільг оплачується комунальними службами.

Негативним у запровадженні системи субвенцій на програми соціального захисту є те, що місцеві органи влади поступово втрачають мотивацію до оптимізації витратків 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 викривляє звітність, робить неефективним надання субвенцій, негативно впливає на ефективність соціального захисту та боротьбу із бідністю.

Існуючий принцип визначення розміру фінансових дотацій регіонам, які потребують додаткових субсидій, призводить до розпорощення коштів між багатьма державними і господарськими суб'єктами і їх неефективного використання. Залишається постійна загроза дестабілізації ситуації із відповідними соціальними та фіскальними наслідками. Внаслідок нестачі фінансових ресурсів не вдається послідовно вирішувати питання реформування житлово-комунального господарства, розширення сфери надання послуг соціального характеру.

Децентралізація соціальних зобов'язань держави — об'єктивна вимога часу. З метою вдосконалення розподілу видаткових повноважень між органами влади центрального та місцевого рівня, 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 вжиття таких заходів.

1. Внести зміни та доповнення до Бюджетного кодексу України 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 слабозвинених і депресивних регіонів у формулі розрахунку дохідної частини місцевих бюджетів, з метою підвищення ефективності надання їм субвенцій;

— розширення прав місцевих органів щодо здійснення 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 та соціальних гарантій відповідно до змін економічного становища.

3. Розробити та прийняти рамкові законодавчі акти, які б унормували питання:

— введення спеціального принципу співфінансування соціальних витрат — надання субвенцій має бути забезпечене участю місцевих бюджетів у фінансуванні витрат; тим самим місцеві органи будуть стимулюватися підтримувати певний рівень фінансування послуг соціальної сфери;

— залучення приватного сектора для заключення контрактів із приватними і неприбутковими організаціями щодо надання місцевих послуг, що дозволить знизити витрати на надання таких послуг;

— укладання контрактів між різними місцевими органами щодо надання послуг соціального характеру;

— функціонування територіальних позабюджетних соціальних фондів, розробка механізмів управління громадськими, некомерційними і комерційними організаціями коштів до таких фондів;

— формування місцевих соціальних бюджетів, створення міжрегіональних соціальних проектів та їх фінансового забезпечення.

ВИСНОВОК

Зазначені шляхи реформування механізмів надання суспільних благ та соціальних послуг на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць будуть сприяти забезпеченню на відповідному рівні потреб мешканців усіх територій, подоланню бідності та зубожіння. Подальший пошук джерел фінансування соціальної сфери на місцевому та регіональному рівні, оптимізація моделей використання наявних коштів має забезпечуватися через дотриманням принципового положення — підтримки державою працездатних громадян шляхом підвищення зарплати, створення робочих місць, сприяння розвитку підприємництва, що відповідатиме демократичним європейським традиціям.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р., № 2542-III зі змінами і доповненнями.

2. Кульчицький М.І., Перун З.В. Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом // Фінанси України. — 2005. — № 2. — С. 78—83.

3. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посіб. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К.: Знання-Прес, 2003. — 523 с.

4. Сазонець І.А., Гринько Т.В., Придатко Г.Ю. Управління місцевими фінансами: навч. посібник. — К.: Центр навчальної літератури, 2006. — 264 с.

5. e-mail: www.minfin.gov.ua

Стаття надійшла до редакції 04.11.2009 р.