УДК 351.72

Г. В. Дмитренко,
кандидат наук з державного управління

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК СКЛАДОВА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ПРИКЛАДІ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ "ШКІЛЬНИЙ АВТОБУС" У СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Стаття присвячена проблемам у виконанні бюджетної програми, ефективності використання бюджетних коштів та розробки пропозицій щодо поліпшення використання ресурсів держави на прикладі фінансування обласної програми "Шкільний автобус" за період 2007—2009 років у Сумській області.

Article focuses on problems in implementing the budget program, budget efficiency and suggest improvements using state resources to finance the example of the regional program "School bus" for the period 2007—2009 years in Sumy region.

Ключові слова: ефективність, фінансування, використання коштів, витрати, внутрішній контроль.
Key words: efficiency, financing, disbursement, expenses, internal control.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

У сучасних умовах набирає обертів питання забезпечення реалізації прав громадян на доступність і безоплатність здобуття повної загальної освіти.

Сьогодення потребує вирішення питання оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості, створення загального парку автобусів для забезпечення регулярного безоплатного перевезення учнів і педагогічних працівників до місць навчання, роботи і додому.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: чому при постійному збільшенні обсягів фінансування та кількості придбаних автобусів на виконання обласної програми "Шкільний автобус" не досягнуто всіх поставлених цілей, яким чином можна поліпшити ефективність управління коштами, виділеними на реалізацію зазначеної програми?

Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для грунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави значно залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів на всіх стадіях — як виділення, так і використання коштів. Завданням статті є узагальнння теоретичних та практичних методів, надання оцінки ефективності використання коштів, які виділяються на фінансування бюджетних програм, визначити проблеми у їх використанні, розробити пропозиції щодо якісних змін у ефективному використанні коштів різних бюджетів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Організація регулярного безоплатного перевезення учнів до місць навчання і додому є складовою частиною забезпечення реалізації прав громадян на здобуття загальної середньої освіти.

Статтею 14 Закону України "Про освіту", статтею 21 Закону України "Про загальну середню освіту" та статтею 32 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачено забезпечення у сільській місцевості регулярного безоплатного підвезення до місць навчання і додому учнів та педагогічних працівників. [1; 2; 3].

З метою виконання вимог вищевказаного законодавства Постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2003 № 31 затверджено програму "Шкільний автобус", на підставі заходів якої розпорядженням голови Сумської обласної державної адміністрації від 17.02.2003 № 84 затверджено обласну програму "Шкільний автобус" (далі Програма). Реалізація Програми в повному обсязі сприятиме створенню належних умов для забезпечення якісних освітніх послуг у загальноосвітніх навчальних закладах сільської місцевості [4].

У 2003 році за межею пішохідної доступності в Сумській області перебувало і потребувало підвезення 8,1 тис. учнів, або 15,4 % загальної кількості учнів, які проживають на селі та 0,5 тис. педагогічних працівників.

Рис. 1. Структура коштів спрямованих на виконання програми "Шкільний автобус" за 2007—2009 роки

Організацію перевезення учнів і педагогічних працівників планувалося здійснювати шляхом:

— створення в сільській місцевості 128 навчально-виховних об'єднань — шкільних округів з опорними загальноосвітніми навчальними закладами та закріплення за ними 246 малокомплектних шкіл; забезпечення опорних навчальних закладів спеціальними автобусами, придбавши в 2004—2010 роках 100 одиниць для підвозу учнів і педагогічних працівників;

— укладення договорів з автотранспортними підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та перевізниками — фізичними особами на здійснення організованого підвезення або підвезення рейсовими автобусами.

У 2009 році за межею пішохідної доступності в Сумській області перебувало і потребувало підвезення 7,4 тис. учнів, або 22,5 % загальної кількості учнів, які проживають на селі, та 1,2 тис. педагогічних працівників.

На початок 2009—2010 навчального року в області створено 126 освітніх округів, за якими закріплено 390 сільських шкіл з малою чисельністю учнів. Організоване підвезення учнів та педагогічних працівників забезпечувало 318 транспортних одиниць, з них: 147 автобусів, придбаних на виконання програми "Шкільний автобус", 128 рейсових автобусів, маршрутних таксі, 43 автобуси, що належать сільгосппідприємствам, агрофірмам, сільським радам тощо [7].

Зменшення учнівського контингенту, що потребує підвезення за період дії Програми на 0,7 тис. чоловік, зумовлене несприятливою демографічною ситуацією в області, призвело до вимушеного закриття частини шкіл у сільській місцевості. Чисельність педагогічних працівників, які проживають за межею пішохідної доступності та потребують підвезення, збільшилася в 2,4 рази.

У 2008 році у сільській місцевості народилося 3262 дітей, що на 494 більше, ніж в 2004 році, або на 18%. А це потенційні першокласники, частина з яких буде потребувати підвезення до місця навчання і додому.

Тому забезпечення регулярного підвезення школярів та педагогічних працівників до навчальних закладів і додому, розширення парку автобусів, ефективне їх використання має бути постійною турботою не лише відділів освіти районних державних адміністрацій, а й органів місцевого самоврядування.

Протягом 2007—2009 років на виконання програми "Шкільний автобус" на придбання автобусів спрямовано кошти бюджетів всіх рівнів та інших джерел у сумі 10170,7 тис. грн., що становить 147% від передбачених.

Обласною Програмою планувалося придбання автобусів на суму 4270,0 тис грн., фактично з обласного бюджету спрямовано 6338,2 тис. грн., або на 48% більше передбаченого.

У 2008 році на придбання автобусів кошти обласного бюджету не виділялися, а придбання здійснювалося за рахунок коштів субвенції з державного бюджету. В 2007 та 2009 роках обсяг фінансування за кошти обласного бюджету, передбачений обласною Програмою, перевиконано в 2,7 рази та в 2,1 рази відповідно.

Заплановані показники затрат з придбання автобусів в районних Програмах за 2007—2009 роки виконані на 123% і склали 3232,5 тис. грн. Перевиконання показника затрат відбулося за рахунок: у 2007 році — надходження автобусів від спонсорів на суму 376,6 тис. грн., або на 34%; у 2008 році — збільшення фінансування з районних бюджетів — на суму 723,7 тис. грн., або в 2,3 рази.

У 2009 році районні бюджети недофінансували виконання Програм на суму 495,3 тис. гривень.

Структура коштів, спрямованих на придбання автобусів, передбачених програмою "Шкільний автобус", в розрізі всіх рівнів бюджетів та інших джерел по області за 2007—2009 роки наведена на рис. 1.

Аналіз показників ефективності використання коштів, спрямованих на виконання обласної Програми "Шкільний автобус", наведений у табл. 1, засвідчив:

З таблиці видно, що у 2009 році спостерігається тенденція до збільшення витрат на утримання 1 одиниці транспортного засобу незалежно від того, власний це автобус чи орендований. Тобто в порівнянні з 2008 роком видатки по даному показнику збільшилися: по власному автобусу — на 1,5 тис. грн., по орендованому — на 39,6 тис. грн.; у порівнянні з 2007 роком — на 10,4 тис. грн. та 37,6 тис. грн. відповідно.

Причому витрати на утримання 1 одиниці власного транспорту збільшилися за вказаний період у 1,6 рази, або на 58%; на оплату послуг однієї одиниці орендованого автобусу — в 5,6 рази і склали 28,2 тис. грн. та 45,7 тис грн., відповідно.

Витрати на підвезення 1 учня та педпрацівника у 2009 році збільшилися у порівнянні з 2008 роком на 89 грн.; у порівнянні з 2007 — на 249 грн., або в 1,9 рази.

Розпорядженням голови Сумської обласної державної адміністрації від 17.02.2003 № 84 затверджено обласну програму "Шкільний автобус", реалізація якої в повному обсязі сприятиме створенню належних умов для забезпечення якісних освітніх послуг у загальноосвітніх навчальних закладах сільської місцевості [6].

Основними заходами обласної Програми зобов'язано райдержадміністрації розробити районні програми "Шкільний автобус". У 2003 році дані Програми були розроблені і затверджені тільки у 10 районах області.

Передбачені обласною Програмою кількісні показники за період 2003—2009 роки суттєво змінилися: кількість учнів і вчителів, які потребують підвезення до навчальних закладів і додому, зменшилася з 8599 осіб до 8542 осіб, кількість навчально-виховних об'єднань — шкільних округів — зменшилася із 128 до 126 одиниць, в той час як кількість малокомплектних шкіл збільшилася з 246 до 276 шкіл.

Протягом 2004—2010 років обласною Програмою планувалося придбання 100 автобусів, але станом на 01.01.2010 вже придбано 112 спеціальних автобусів. Даний показник перевиконано на 12%. У 2007—2009 роках даною Програмою планувалося придбати 46 одиниць транспортних засобів, а фактично придбано 82 одиниці, або перевиконання склало 78%, однак суттєвого зниження потреби в шкільних автобусах не відбулося, а, навпаки, потреба збільшилася на 155 одиниць на теперішній час.

Станом на 01.01.2010 залишається невирішеним питання підвозу 474 учнів та педагогічних працівників, тобто потребу в підвезенні забезпечено на 94,5%.

Обласною Програмою передбачено, що фінансування здійснюватиметься за рахунок бюджетних коштів та інших джерел, не порушуючи чинне законодавство.

Розрахунок потреби в коштах на придбання автобусів, що є додатком до обласної Програми, проводився, виходячи з орієнтовної вартості автобуса у цінах 2002 року. За час її дії вартість автобусів деяких марок зросла майже в два рази, а потреба в коштах не переглядалася.

Програмою "Шкільний автобус" в м. Конотоп на період 2009—2014 років передбачено виконання інших заходів, а саме:

— забезпечення екскурсійного обслуговування учнівської молоді, її участі в конкурсах, спортивних змаганнях, спартакіадах, олімпіадах, фестивалях, заходах міського, обласного та всеукраїнського рівнів; підвищення освітнього рівня педагогічних працівників шляхом вивчення передового педагогічного досвіду в області та за її межами [8].

Таблиця 1. Стан виконання показників ефективності

Результативні показники	Один. виміру	2007 рік			2008 рік			2009 рік		
		План	Факт	%	План	Факт	%	План	Факт	%.
Витрати на утримання 1 власного автобусу	тис грн.	х	17,8	х	х	26,7	х	х	28,2	х
Витрати на оплату послуг на 1 одиницю орендованого автобусу	тис грн.	х	8,1	х	х	6,1	х	х	45,7	х
Витрати на підвезення 1 учня та педпрацівника	грн.	х	268	х	х	428	х	х	517	х

Проте, вищезазначені заходи не передбачені ні постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2003 №31 "Про затвердження програми "Шкільний автобус", ні обласною Програмою на 2003—2010 роки [4; 6].

Крім того, постійно здійснюється недотримання вимог Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм; моніторингу та звітності про їх виконання затверджених наказом Міністерства економіки України від 04.12.2006 № 367 [5].

По-перше, невід'ємним розділом Програми є паспорт, яким визначено відповідальних виконавців, етапи виконання програми, перелік місцевих бюджетів, які беруть участь у виконанні; загальний обсяг фінансування програми та в розрізі джерел.

Районні Програми, які були прийняті після 2006 року, повинні містити паспорти. Однак в Тростянецькому, Шосткинському районах програми "Шкільний автобус" прийняті у 2007, 2009 роках без паспорта бюджетної програми.

По-друге, проекти бюджетних програм не розглядаються і не затверджуються на сесіях органів місцевого самоврядування.

По-третє, щороку в строки, визначені рішенням органу місцевого самоврядування, інформація відповідальних виконавців про хід виконання програм та ефективність реалізації заходів повинні заслуховуватися на сесіях органу місцевого самоврядування.

Стан виконання обласної програми "Шкільний автобус" протягом 2007—2009 років розглядався: у 2007 році — на апаратних нарадах при голові обласної державної адміністрації та при начальнику управління освіти і науки облдержадміністрації; у 2008 році — на засіданні постійної комісії обласної ради; у 2009 році — на засіданні колегії обласної державної адміністрації.

Таким чином, недотримання вимог нормативно-правової бази щодо складання та виконання обласної і районних програм "Шкільний автобус" протягом 2007—2009 років призвело до встановлення заниженої потреби в спеціальних транспортних засобах та неприйняття Програми в двох районах області.

Діюча система організованого підвезення учнів і педагогічних працівників у сільській місцевості до місць навчання і в зворотному напрямі, не повною мірою задовольняє потребу сільських шкіл у цьому виді послуг та призводить до неефективного використання бюджетних коштів.

Після здійснення реформування та реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств (колгоспів) у товариства та фермерські господарства постало питання оплати послуг по підвозу учнів та вчителів до загальноосвітніх шкіл.

Вирішення цієї проблеми стало можливим після затвердження Програми "Шкільний автобус". Практика показала, що через ряд існуючих перепон Програма ще не повною мірою може задовольнити потребу сільських шкіл щодо забезпечення підвезення:

По-перше, недостатня забезпеченість потреби відділів освіти райдержадміністрацій у власному автотранспорті для підвезення учнів та вчителів до навчальних закладів і додому призводить до додаткових витрат на утримання інших, задіяних у підвезенні ,транспортних засобів.

Аналізуючи потребу у транспортних засобах для реалізації заходів обласної Програми, встановлено, що, відповідно до прогнозних розрахунків на придбання автобусів, доданих до обласної програми "Шкільний автобус", загальна потреба в автотранспорті для забезпечення підвозу учнів і педагогічних працівників у сільській місцевості до місця навчання і додому у 2007—2009 роках визначена кількістю 46 одиниць, в тому числі: у 2007 році — 14, у 2008—2009 роках — по 16 одиниць із загальним обсягом фінансування 4270,0 тис. гривень. Причому розподіл по районах у Програмі не здійснювався. Фактично протягом даного періоду розподіл по районах здійснювався за потребою.

За даними управління освіти і науки Сумської ОДА, заплановано придбати автобусів за рахунок обласного бюджету у 2007 та 2008 роках — по 28, у 2009 році — 16 одиниць. Тобто за досліджуваний період передбачалося придбати 72 одиниці транспортних засобів, хоча зміни як до кількісних показників обласної Програми, так і до обсягів фінансування з моменту прийняття Програми не вносилися. Фактично за 2007—2009 роки придбано за кошти обласного бюджету 51 одиницю транспортних засобів, план 2007 року перевиконано на 25% (придбано 35 одиниць), у 2008 році транспортні засоби не придбавалися; у 2009 — план виконано на 100% та придбано 16 транспортних засобів.

У той же час забезпеченість потреби в шкільних автобусах в цілому по області склала: 24% — у 2007 році, 7% — у 2008, 13% — у 2009 році.

Поряд із збільшенням кількості автобусів для підвезення учнів та педагогічних працівників потреба у них зросла у 2007—2009 роках по області у 2,2 рази, зросла і потреба в додаткових коштах на їх утримання. В основному — за рахунок росту заробітної плати та вартості паливно-мастильних матеріалів. Якщо у 2007 році загалом видатки складали 2108,3 тис. грн., у 2008 році — 3445 тис. грн., то у 2009 році ці видатки зросли майже удвічі — до 4173,9 тис. гривень.

Видатки на утримання 1 одиниці власного транспорт-

ного засобу в середньому по області (розрахунково) становили: у 2007 році — 17,8 тис. грн., у 2008 році — 26,7 тис. грн., у 2009 — 28,2 тис. грн., тобто у 2009 році збільшилися в порівнянні з 2007 роком на 10,4 тис. грн., або в 1,6 рази.

При цьому слід зазначити, що протягом досліджуваного періоду практично в кількості орендованого транспорту змін не відбулося, хоча витрати на оплату наданих ними послуг зросли майже в 4,1 рази. При цьому ріст видатків здебільшого відбувався за рахунок збільшення вартості паливно-мастильних матеріалів та оплати послуг з підвезення школярів та вчителів, згідно з укладеними договорами.

Тобто видатки на 1 одиницю орендованого транспорту в середньому по області склали: у 2007році — 8,1 тис. грн., у 2009 році — 45,7 тис. грн. та збільшилися на 37,6 тис. грн. (в 5,6 рази).

По-друге, на ефективність використання бюджетних коштів негативно впливає експлуатація зношених транспортних засобів та витрати, пов'язані з нею.

Так, станом на 01.01.2010 із наявних 148 одиниць власних автобусів термін експлуатації до 10 років має 130 одиниць, від 10 до 20 років — 4, більше 20 років — 14 одиниць, або 10% наявного.

Найбільше зношений автобусний парк у Краснопільському районі. Із 12 транспортних одиниць, які значаться в бухгалтерському обліку, 7 одиниць, або 58 %, мають термін експлуатації понад 20 років.

Такий стан транспортних засобів потребує додаткових затрат на підтримання їх в робочому стані, а отже, додаткових витрат бюджетних коштів.

Протягом 2007—2009 років на проведення капітального і поточних ремонтів 7 автобусів, що обліковувались на балансі відділу освіти Краснопільської райдержадміністрації, витрачено бюджетних коштів у загальній сумі 207,7 тис. грн., в тому числі: на проведення ремонтів 118,5 тис. грн., або 57%, на придбання запасних частин — 89,2 тис грн., або 43%.

Отже, за 2007—2009 роки тільки на ремонт даного автобуса було неефективно витрачено 90,6 тис. грн., або майже 44% від загального обсягу коштів, направлених на ремонт застарілих транспортних засобів.

Таким чином, витрачання коштів на утримання автобусів, які відпрацювали свій термін експлуатації, але задіяні у підвезенні дітей, є завданням для розгляду та вирішення всіма гілками влади.

Не завжди розглядалися і враховувалися можливості місцевих бюджетів щодо утриманню автобусного парку та ріст цих витрат у зв'язку з підвищенням мінімальної заробітної плати, вартості паливно-мастильних матеріалів.

Аналізуючи забезпеченість власних транспортних засобів посадами водіїв, вдалося з'ясувати, що при наявності 118 одиниць власного транспорту для підвезення учнів та вчителів до місць навчання і додому у 2007 році, 129 у 2008, 149 у 2009, чисельність водіїв у районах становила: у 2007 році — 85 осіб, у 2008 — 115, у 2009 — 133 особи.

Отже, забезпеченість водіями транспортних засобів відповідно по роках склала: у 2007 році — 72%, у 2008—2009 роках по 89%. Незабезпеченість водіями пояснюється тим, що транспортні засоби були придбані в кінці року досліджуваного періоду і чисельність водіїв збільшувалася у наступному році.

По-третє, відсутність внутрішнього контролю в окремих відділах освіти РДА призводить до завищення витрат на оплату праці водіїв.

Враховуючи ріст мінімальної заробітної плати та збільшення кількості посад водіїв, видатки на заробітну плату значно зросли і склали: у 2007 році — 757,5 тис грн., у 2008 — 995,7 тис грн., у 2009 — 1237,5 тис грн. Тобто у 2009 році збільшилися у порівнянні з 2007роком на 64%, та залишаються невирішеними питання фінансування місцевих органів влади.

Таким чином, кошти районного бюджету, направлені на утримання водіїв шкільних автобусів відділу освіти Краснопільської РДА (розрахунково) в сумі 134,6 тис. грн., зменшують асигнування на виплату заробітної плати іншим працівникам навчальних закладів району, в тому числі: у 2007 році — на 25,2 тис грн.), у 2008 — на 41,3 тис грн., у 2009 — на 68,1 тис. гривень.

Середня заробітна плата 1 позаштатного водія у відділі освіти Середино-Будської РДА у 2007 році становила 498 грн., у 2009 — 651 грн., що менше обласного показника середньої заробітної плати 1 водія на 23% у 2007 році та на 29% — 2009 році.

По-четверте, незабезпеченість власними приміщеннями для паркування шкільних автобусів та недостатній контроль відділів освіти РДА за їх збереженням можуть привести до більш швидкого псування транспорту під дією природних умов, та можливих крадіжок[9].

Аналіз стану збереження транспортних засобів показав, що власних приміщень для їх зберігання у навчальних закладах недостатньо. Коштів для будівництва таких приміщень у районних бюджетах не вистачає. Тому транспортні засоби зберігаються на відкритих територіях відділів освіти, в приміщеннях сільськогосподарських підприємств на умовах спонсорської допомоги, що дає можливість дещо економити бюджетні кошти, і за місцем проживання водіїв.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, недостатня забезпеченість потреби відділів освіти райдержадміністрацій у власному автотранспорті, відсутність в окремих районах області внутрішнього контролю за економним використанням бюджетних коштів; експлуатація зношеного автобусного парку та відсутність постійних приміщень для паркування шкільних автобусів унеможливлюють задоволення потреби сільських шкіл в організованому підвезенні учнів та педагогічних працівників до навчальних закладів і в зворотному напрямі та призвели до неефективного використання бюджетних коштів, а також потребують перегляду та уточнення програми "Шкільний автобус" відповідно до вимог сьогодення.

Література:

1. Закон України "Про місцеве самоврядування" від 11.05.97 № 280/97-ВР.

2. Закон України. "Про освіту" від 23.05.1991 № 1060-XII.

3. Закон України "Про загальну середню освіту" від 13.05.99 № 651XIV.

4. Постанова КМУ від 16.01.2003 №31 (із змінами, внесеними постановою КМУ від 31.01.2007 №105 "Про затвердження Програми "Шкільний автобус").

5. Наказ Міністерства економіки України від 04.12.2006 № 367 "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм моніторингу та звітності про їх виконання".

6. Розпорядження голови Сумської обласної державної адміністрації від 17.02.2003 № 84 "Про затвердження обласної програми "Шкільний автобус".

7. Доповідь начальника управління освіти і науки ОДА на серпневій конференції, 2009 рік "Про підсумки розвитку освіти у 2008—2009 навчальному. році та завдання на новий 2009—2010 рік".

8. Інформації від районних державних адміністрацій на лист КРУ в Сумській області від 16.12.2009 № 17-14/5913.

9. Аудиторські звіти (інформація) за результатами державного фінансового аудиту діяльності.

Стаття надійшла до редакції 07.06.2010 р.