

УДК 336.1

Пукач О.О.
аспірантНауково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління**АНАЛІЗ МЕТОДИКИ РОЗРАХУНКУ МЕДИЧНОЇ, ОСВІТНЬОЇ СУБВЕНЦІЇ
ТА СУБВЕНЦІЇ НА ПІДГОТОВКУ РОБІТНИЧИХ КАДРІВ****ANALYSIS OF THE METHODOLOGY OF CALCULATION
OF MEDICAL, EDUCATIONAL SUBVENTIONS AND SUBVENTIONS
FOR TRAINING LABOUR FORCE****АНОТАЦІЯ**

Досліджено методику визначення нових субвенцій для місцевих бюджетів в сфері освіти та охорони здоров'я в Україні. Проведено порівняння із методикою, яка застосовувалась до 1 січня 2015 року. Визначено переваги та недоліки нових видів міжбюджетних трансфертів над попередніми. Окреслено перспективи подальшого реформування системи фінансування суспільних послуг в сфері освіти та охорони здоров'я.

Ключові слова: освітня субвенція, медична субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, видаткові потреби, стандарти суспільних послуг, вартість суспільної послуги.

АННОТАЦИЯ

Исследована методика определения новых субвенций для местных бюджетов в сфере образования и здравоохранения в Украине. Проведено сравнение с методикой, которая применялась до 1 января 2015 года. Определены преимущества и недостатки новых видов межбюджетных трансфертов над предыдущими. Определены перспективы дальнейшего реформирования системы финансирования общественных услуг в сфере образования и здравоохранения.

Ключевые слова: образовательная субвенция, медицинская субвенция, субвенция на подготовку рабочих кадров, расходные потребности, стандарты общественных услуг, стоимость общественной услуги.

ANNOTATION

In the paper, the methodology of determining the new subventions to local budgets in the area of education and public health in Ukraine is investigated. The article provides its comparison with the methodology that was used until January 1, 2015. In the paper, the advantages and disadvantages of new types of intergovernmental transfers compared to the previous ones are defined. The prospects for further reformation in the system of financing public services in the area of education and public health are determined.

Keywords: education subvention, health subvention, subvention for workers' training, expenditure needs, standards of public services.

Постановка проблеми. Визначившись із європейським майбутнім, Україна стала на шлях реформ. Реформи стосуються усіх сфер суспільного життя, зокрема сфери публічних фінансів. Реформування системи фінансування суспільних послуг є обов'язковою умовою бюджетної децентралізації в Україні. Від ефективності організації фінансування суспільних послуг, розподілу повноважень та видаткових зобов'язань між державним бюджетом та групами місцевих бюджетів залежить рівень та якість забезпечення населення суспільними послугами.

Система фінансування охорони здоров'я та освіти зазнала реформування. Останніми змінами до Бюджетного кодексу України введено нові

цільові трансферти: освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру [1]. Тобто кошти місцевим бюджетам з державного бюджету на освітню та медичну сфери будуть надаватись не в складі загальної дотації вирівнювання, як це було раніше, а через нові субвенції. Виникає об'єктивна необхідність в аналізі теоретико-методологічних засад визначення обсягу нових видів міжбюджетних трансфертів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів досліджувалися такими відомими зарубіжними вченими як Е. Ахмад, Р. Берд, Дж. Боекс, Ю. Криворотько, Дж. Мартінез-Васкес, А. Шах, Х. Цимерман та ін. Серед вітчизняних учених система фінансового вирівнювання стала предметом наукових досліджень С. Буковинського, В. Зайчикової, М. Карліна, В. Кравченка, В. Опаріна, Д. Полозенка, С. Слухая та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. В наукових дослідженнях не достатньо уваги приділено вивченню питання вдосконалення методики оцінки видаткових потреб місцевих бюджетів загалом, а питання методологічних та теоретичних засад медичної, освітньої субвенцій та субвенції на підготовку робітничих кадрів ще не отримали в науковій літературі належного висвітлення, оскільки є абсолютно новими.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у проведенні порівняння методики розрахунку нових субвенцій у сфері освіти та охорони здоров'я із методикою розрахунку видатків на відповідні сфери, що використовувалася до 1 січня 2015 року; аналізі трансформаційних процесів у системі фінансування суспільних послуг в Україні та визначенні пріоритетних напрямків її подальшого реформування.

Виклад основного матеріалу дослідження. За методикою, що діяла до 1 січня 2015 року, розрахунок видатків на охорону здоров'я був включений у видатковий елемент Формули

розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України [2]. З 1 січня 2015 року для фінансування сфери охорони здоров'я введено два нові види субвенцій: медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру. Нові види міжбюджетних трансфертів передбачені у змінах до БКУ [1]. Методика розрахунку медичної субвенції подана в ЗУ «Про Державний бюджет України на 2015 рік» [3].

На рисунку 1-2 подано узагальнений алгоритм розрахунку показника обсягу видатків на охорону здоров'я бюджету АРК та обласного бюджету та медичної субвенції для цієї ж групи бюджетів:

Методики розрахунку показника обсягу видатків на охорону здоров'я та медичної субвен-

ції є майже ідентичними. Розрахунок медичної субвенції включає лише два нові показники (на рис. 2 виділені червоним кольором), пов'язані із фінансуванням екстреної медичної допомоги.

Для бюджетів міст обласного значення та районів розрахунок медичної субвенції також повністю збігається із розрахунком показника обсягу видатків на охорону здоров'я, скоригованого на фінансування первинної та вторинної медичної допомоги (рис. 3-4).

У сфері освіти показник обсягу видатків на освіту в складі загальної Формули з 1 січня 2015 року замінено на дві нові субвенції: освітня субвенція (субвенція на фінансування загальноосвітніх навчальних закладів) та субвенція на підготовку робітничих кадрів (субвенція на фінансування професійно-технічних навчальних закладів). Дошкільна та позашкільна освіта за новим законодавством повністю фінансувати-

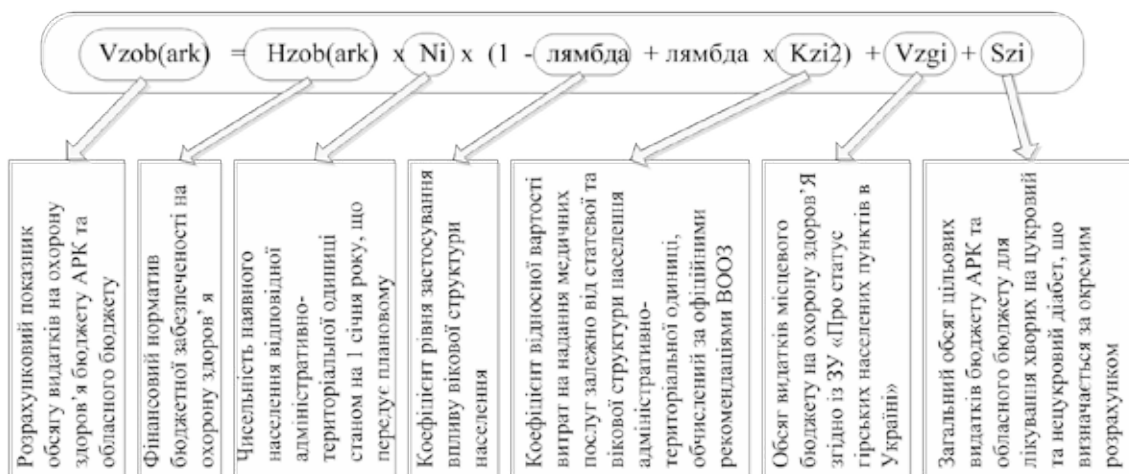


Рис. 1. Розрахунок показника обсягу видатків на охорону здоров'я бюджету АРК та обласного бюджету за методикою, що застосовувалась до 1 січня 2015 р.

Джерело: складено автором за Постановою КМУ від 8 грудня 2010 р. № 1149 зі змінами та доповненнями

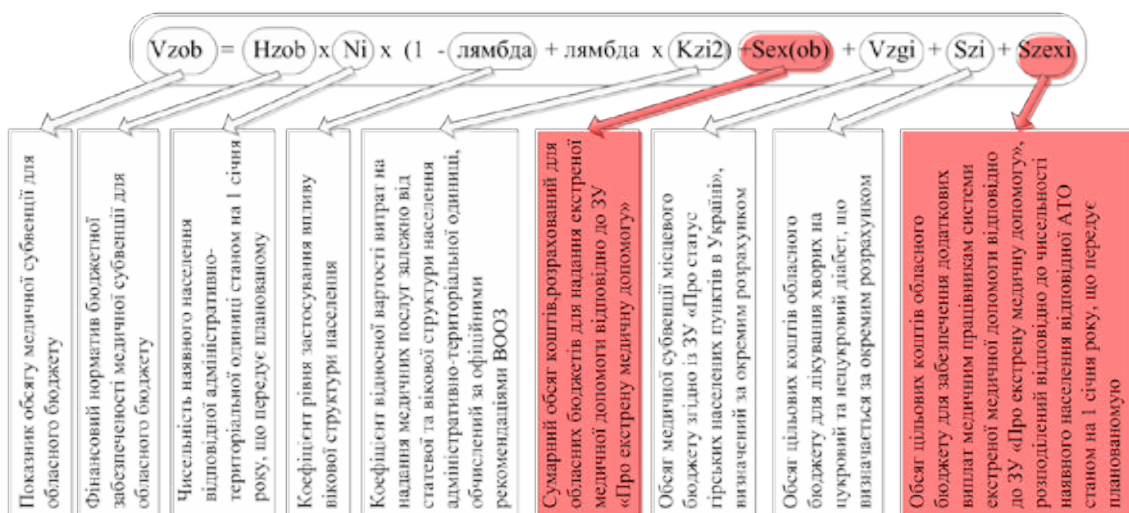


Рис. 2. Розрахунок показника обсягу медичної субвенції для обласного бюджету за методикою, що введена з 1 січня 2015 р.

Джерело: складено автором за ЗУ «Про Державний бюджет України на 2015 рік»

меться за рахунок доходів місцевих бюджетів. Джерелами фінансування дошкільної освіти виступають бюджети міст обласного значення, районів та об'єднаних територіальних громад. Позашкільна освіта фінансуватиметься з обласних бюджетів. Для розрахунку нових субвенцій використані показники із попередньої методи-

ки (жовтим кольором виділені показники, що увійшли до розрахунку освітньої субвенції, зеленим – до складу субвенції на підготовку робітничих кадрів) (рис. 5-10).

Нова методика субвенції на освіту для обласних бюджетів включає ті ж показники, що й показник обсягу видатків бюджету АРК



Рис. 3. Розрахунок показника обсягу видатків на охорону здоров'я зведеного бюджету міста республіканського АРК та обласного значення, району за методикою, що застосовувалась до 1 січня 2015 р.

Джерело: складено автором за Постановою КМУ від 8 грудня 2010 р. № 1149 зі змінами та доповненнями



Рис. 4. Розрахунок показника обсягу медичної субвенції для бюджету міста обласного значення, району за методикою, що введена з 1 січня 2015 р.

Джерело: складено автором за ЗУ «Про Державний бюджет України на 2015 рік»



Рис. 5. Розрахунок показника обсягу витратів бюджету АРК та обласного бюджету на освіту за методикою, що застосовувалась до 1 січня 2015 р.

Джерело: складено автором за Постановою КМУ від 8 грудня 2010 р. № 1149 зі змінами та доповненнями

та обласного бюджету на освіту за методикою, що застосовувалась до 1 січня 2015 р. (рис. 5-7). За виключенням одного нового показника в розрахунку обсягу освітньої субвенції (виділений червоним кольором): обсяг видатків на надання загальної середньої освіти у державних спеціалізованих школах; а також у таких загальноосвітніх навчальних закладах, як спеціалізовані школи-інтернати, ліцеї-інтернати, гімназії-інтернати, колегіуми-інтернати у разі, якщо не менше 70% кількості учнів, які здобувають освіту у відповідному загальноосвітньому навчальному закладі, є жителями населених пунктів, розташованих на території області (крім населеного пункту, де розташований такий заклад) (V_{znz}). Це показник відображає зміни в переліку видатків, що здійснюються з обласних бюджетів на освіту, закріпленому статтею 90 Бюджетного кодексу України. Методика розрахунку нового показника подана в ЗУ «Про Державний бюджет на 2015 рік» (рис. 8).

Для зведених бюджетів міст обласного значення, районів розрахунок освітньої субвенції за новою методикою повністю базується на показниках, взятих із розрахункового показника обсягу видатків на освіту зведеного бюджету міста республіканського АРК та обласного значення, району за методикою, що застосовувалась до 1 січня 2015 р. (рис. 9-10). Субвенція на підготовку робітничих кадрів для цієї групи бюджетів не надається, оскільки бюджети міст обласного значення, районів не є джерелом фінансування професійно-технічної освіти.

Для зведеного бюджету міста Києва розрахунок субвенції на підготовку робітничих кадрів охоплює лише показники із розрахунку показника обсягу видатків на освіту зведеного бюджету міст Києва та Севастополя за методикою, що застосовувалась до 1 січня 2015 р. Жодного нового показника не використовується. В розрахунку освітньої субвенції для зведеного бюджету міста Києва використано три нові показники, окрім тих, які взяті із розрахунку показника обсягу видатків на освіту зведеного бюджету міст Києва та Севастополя за методикою, що застосовувалась до 1 січня 2015 року: U_w , K_w та V_{znz} . Значення та методика розрахунку показника V_{znz} уже наводилось при розрахунку освітньої субвенції для обласного бюджету (рис. 6, 8). Два інші нові показники U_w – кількість учнів (включаючи студентів), кім учнів (студентів) з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, училищ (у тому числі олімпійського резерву), шкіл-інтернатів (ліцеїв) фізичної культури і спорту та K_w – відповідний коефіцієнт увідповіднення попереднього показника до кількості учнів загальноосвітніх шкіл.

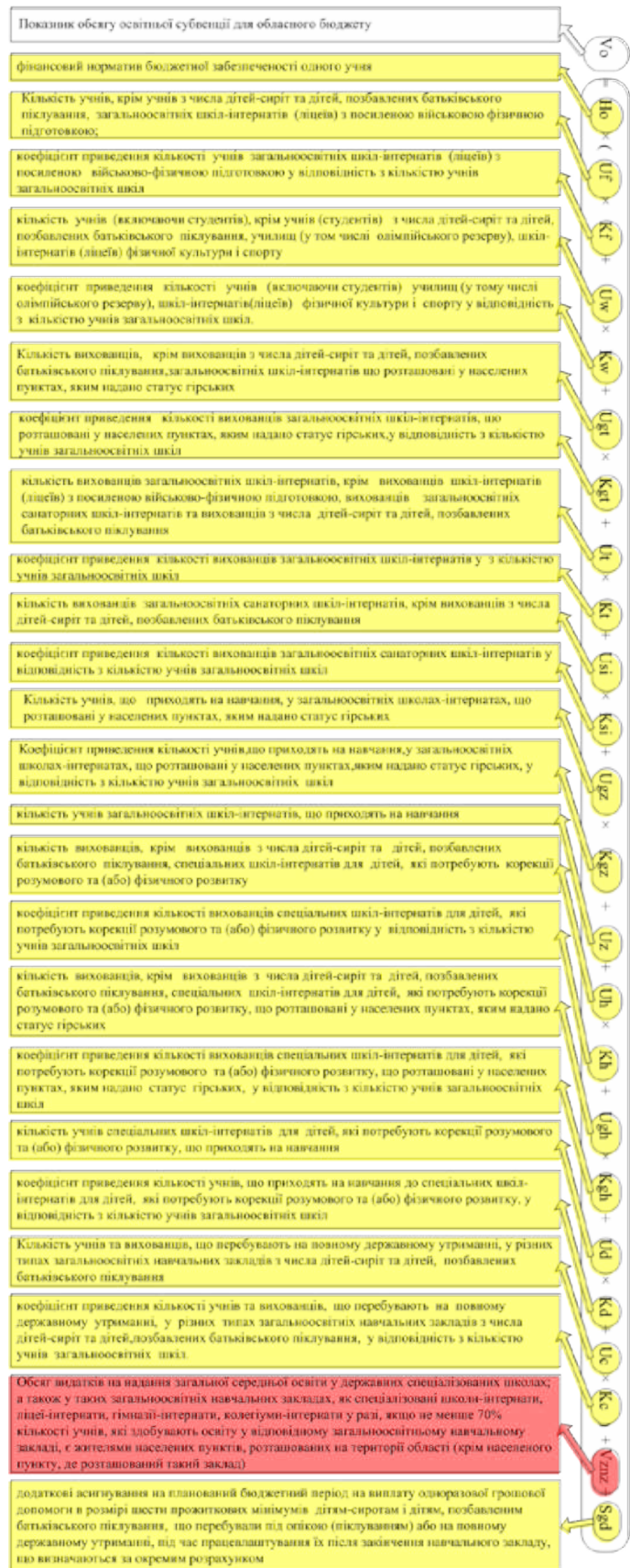


Рис. 6. Розрахунок показника обсягу освітньої субвенції для обласного бюджету за методикою, що введена з 1 січня 2015 р.

Джерело: складено автором за ЗУ «Про Державний бюджет України на 2015 рік»

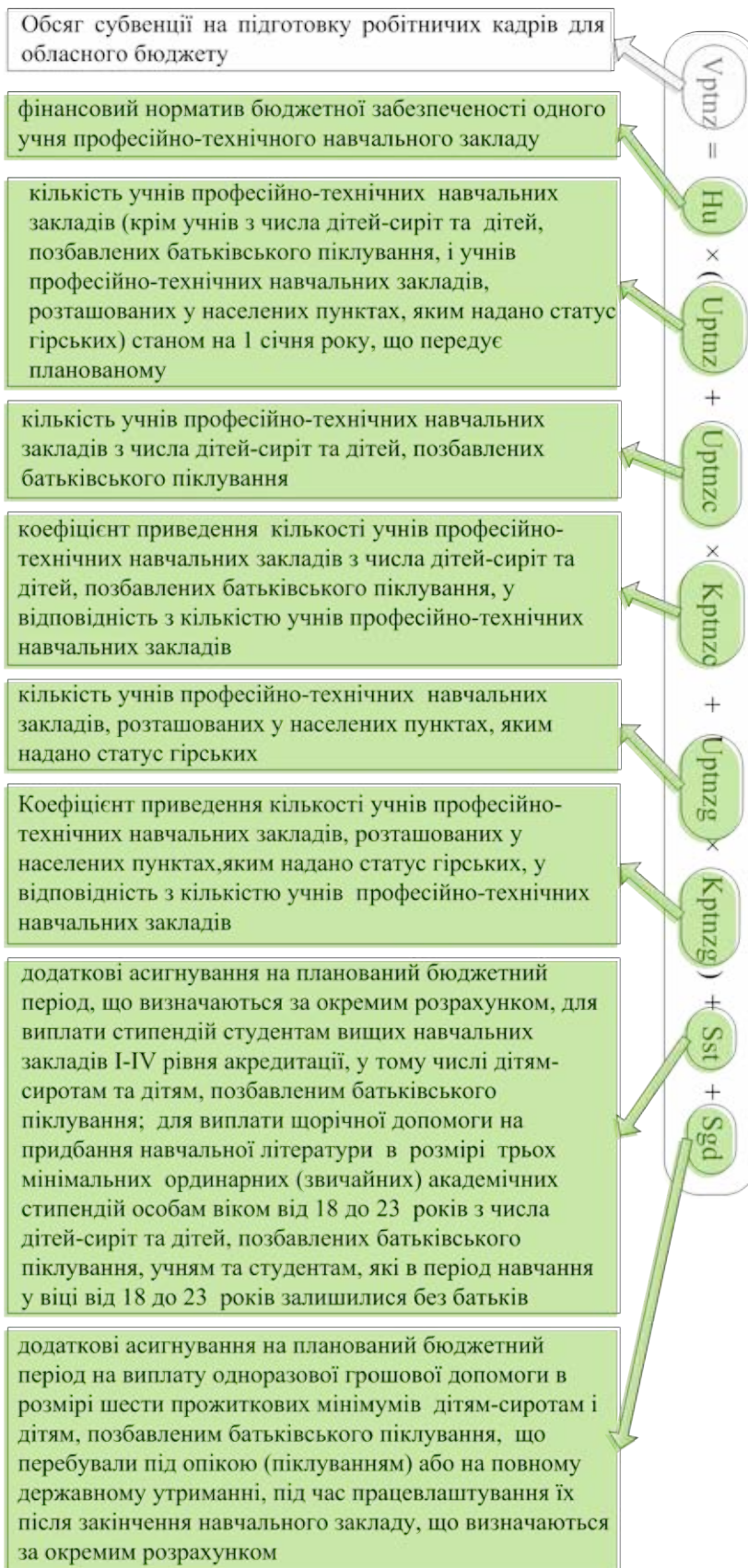


Рис. 7. Розрахунок показника обсягу субвенції на підготовку робітничих кадрів для обласного бюджету за методикою, що введена з 1 січня 2015 р.

Джерело: складено автором за ЗУ «Про Державний бюджет України на 2015 рік»

Висновки. Серед прогресивних змін останньої хвилі реформ у фінансуванні освіти та охорони здоров'я варто зазначити окремі позитивні зміни:

- збільшено частку цільових трансфертів у загальній структурі міжбюджетних трансфертів, що відповідає прогресивному досвіду іноземних країн;

- кошти зосереджуються на рівні профільних міністерств, що підвищує оперативність, гнучкість та ефективність їх використання;

- фінансування шкіл виведене на державний рівень і здійснюватиметься із державного бюджету через освітню субвенцію місцевим бюджетам. Досі джерелом фінансування шкільної освіти були місцеві бюджети, вирівнювання їх видаткової спроможності проводилось за допомогою дотації вирівнювання. Проте залишалась значна диференціація в рівні фінансового забезпечення шкіл різних АТО;

- передбачені зміни в законодавстві, які дозволяють оптимізувати мережу загальноосвітніх навчальних закладів в сільській місцевості. Норма, проте, що школи в сільській місцевості можна відкривати незалежно від кількості учнів призвела до того, що середньорічна вартість навчання одного учня в сільській місцевості часто перевищувала аналогічний показник для учнів міст. На сьогодні рішення про закриття загальноосвітнього навчального закладу належать до компетенції органів місцевого самоврядування без згоди на це територіальної громади.

У результаті порівняння нової методики розрахунку видаткових потреб на освіту та охорону здоров'я із попередньою зазначено, що алгоритм їх визначення в результаті реформування бюджетної системи (бюджетної децентралізації) істотних змін не зазнав. Наявні зміни в основному пов'язані із зміною в розподілі видаткових зобов'язань між рівнями бюджетної системи на користь місцевих бюджетів та появою тимчасово окупованих територій в країні.

Нова методика не врахувала окремі недоліки попередньої:

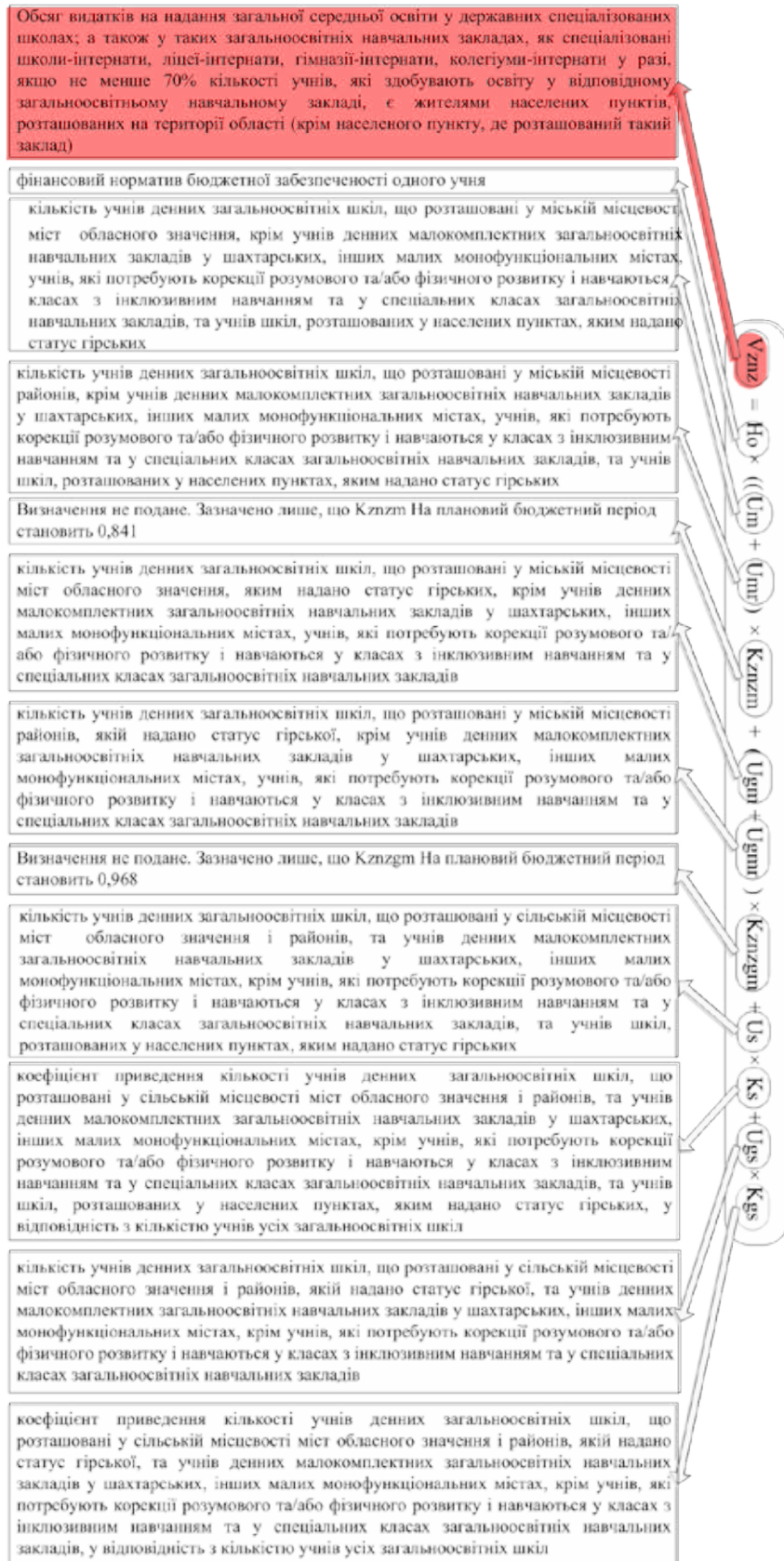


Рис. 8. Розрахунок обсягу видатків на надання загальної середньої освіти у державних спеціалізованих школах; а також у таких загальноосвітніх навчальних закладах, як спеціалізовані школи-інтернати, ліцеї-інтернати, гімназії-інтернати, колегіуми-інтернати у разі, якщо не менше 70% кількості учнів, які здобувають освіту у відповідному загальноосвітньому навчальному закладі, є жителями населених пунктів, розташованих на території області (крім населеного пункту, де розташований такий заклад) (V_{znz})

Джерело: складено автором за ЗУ «Про Державний бюджет України на 2015 рік»

1. Нова методика визначення видаткових потреб на освіту та охорону здоров'я не базується на використанні стандартів надання суспільних послуг та натуральних нормативів, як це передбачалось раніше. Питання впровадження системи стандартів суспільних послуг досі залишається відкритим.

2. Збереглась тенденція до збільшення кількості показників, які використовуються в алгоритмі. Надмірна кількість показників фактично зводить розрахунок до індивідуального визначення видаткових потреб по кожному місцевому бюджету та нівелює суть формульного підходу.

3. Видатки на фінансування сфери охорони здоров'я та освіти для гірських населених пунктів надалі розраховуються за окремим розрахунком, а не в складі загальної формули. В результаті методика розрахунку досліджуваних субвенцій не є повністю прозорою.

Досі залишаються актуальними питання переходу від утримання бюджетних установ

до фінансування відповідних послуг; розробка єдиної методики визначення вартості суспільної послуги у кожній сфері видатків, що ґрунтується на вартісному підході; впровадження стандартів суспільних послуг.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між держаним та місцевими бюджетами: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1149-2010-%EF>.
3. Про Державний бюджет України на 2015 рік: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 80- VIII // Голос України від 31 грудня 2014 р. – № 254. Спецвипуск.