

УДК 336.144

Труфен А. О.Чернівецький торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету**ЗАСАДИ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

У статті досліджено та проаналізовано теоретико-методологічні засади середньострокового планування місцевих бюджетів в Україні. Здійснивши аналіз, можна стверджувати, що серед головних чинників забезпечення збалансованості соціально-економічного розвитку територій є досягнення стабільності та прогнозованості місцевих бюджетів. Ефективне використання коштів місцевих бюджетів є передумовою забезпечення економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, для здійснення якого місцеві органи влади повинні мати відповідні фінансові можливості. Отже, вагомим значення набуває питання запровадження дієвої системи управління видатками місцевих бюджетів, особливо в умовах обмеженості фінансових ресурсів. На даний час підвищення результативності видатків місцевих бюджетів вимагає нових децентралізованих підходів до управління ними, що передбачає встановлення відповідних цілей, стандартів якості та засобів контролю.

Ключові слова: місцевий бюджет, середньострокове планування, прогноз, макроекономічні показники, видатки, бюджетні кошти.

Постановка проблеми. Середньострокове бюджетне планування є одним з важливих інструментів вдосконалення процесу формування фіскальної політики.

Основною умовою досягнення запланованих бюджетних показників є якість макроекономічних прогнозів, але проблема в тому, щоб спрогнозувати темпи зростання ВВП на 3-4 роки, які б не відхилялися від фактичних показників. Можливим шляхом вирішення цієї проблеми є планування бюджетних показників, виходячи з песимістичних прогнозів щодо економічного зростання, або закладання додаткових резервів, які б надали змогу збільшити видатки та/або зменшити видатки у випадку нижчих, ніж очікувалося, показників економічного зростання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливу роль при дослідженні теоретичних та практичних засад середньострокового бюджетного планування відіграли такі вчені: М. Азаров, М. Афанасьєв, Т. Ахмед, Т. Боголіб, Т. Єфименко, І. Запатріна, К. Павлюк, С. Лондар та ін. Серед зарубіжних вчених це питання досліджували Дж.А. Френкл, Р. Джаганнатан, А. Стронг, Дж.А. Робінсон та ін.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. В зарубіжній і вітчизняній літературі, у своїх працях, науковці пропонують різні підходи до трактування середньострокового планування, але в сучасній економічній науці є багато питань відкритими та дискусійними, основним з яких є те, що фінансова політика формування місцевих бюджетів недостатньо мірою забезпечує розвиток адміністративно-територіальних одиниць, на що потрібно звернути увагу у подальших дослідженнях.

Метою статті є теоретичне обґрунтування засад середньострокового планування місцевих бюджетів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Середньострокове бюджетне планування є необхідним елементом впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Перехід до середньострокового бюджетного планування дасть

змогу учасникам бюджетного процесу узгодити свої стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними коштами як у рамках підготовки проектів місцевих бюджетів на відповідний рік, так і на наступні періоди, що сприятиме переходу до формування довгострокової бюджетної політики.

Підготовка проектів місцевих бюджетів департаментами та управліннями економіки відповідних місцевих державних адміністрацій та виконкомів місцевих рад супроводжується складанням Програм економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Програма містить: цілі та головні напрямки соціального і економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць; основні завдання розвитку економіки і виробничої сфери адміністративно-територіальних одиниць та їх прогнозні показники: обсягу виробництва промислової продукції в порівнянних цінах; експорту та імпорту продукції; обсягів інвестицій в основний капітал; введення загальної площі житла по всіх джерелах фінансування; обсягів іноземних інвестицій; товарообігу на одного мешканця; торгової площі на 1 тис. населення; кількості посадкових місць у загальній мережі об'єктів громадського харчування на 1 тис. населення; обсягів роздрібного товарообігу, включаючи громадське харчування; надання платних послуг; обсягів наданих туристичних послуг; кількості маршрутів електротранспорту, автобусного транспорту; обсягів перевезень пасажирів електротранспортом, автобусним транспортом; абонентів в міській телефонній мережі; кількості відділень зв'язку, пунктів поштового зв'язку; чисельності постійного населення; чисельності наявного населення; чисельності населення у працездатному віці; чисельності зайнятого населення у всіх сферах діяльності; розраховані прогнозні показники розвитку соціальної сфери: кількості ліжок (у тому числі кількості ліжок за рахунок спецкоштів); кількості відвідувань закладів охорони здоров'я (потужність

амбулаторно-поліклінічних закладів); надання платних послуг закладами охорони здоров'я; книжкового фонду; чисельності учнів шкіл естетичного виховання; кількості клубних установ, парків, кінотеатрів; кількості дитячо-юнацьких спортивних шкіл, спортзалів, плавальних басейнів, стадіонів, спортивних майданчиків; чисельності вихованців дитячо-юнацьких спортивних шкіл; кількості дошкільних установ, шкіл, інтернатних закладів, закладів з позашкільної роботи; кількості місць та чисельності дітей у дошкільних установах; кількості класів та чисельності учнів шкіл; чисельності дітей у закладах з позашкільної роботи; обсягів надання платних послуг закладами освіти; обсягів робіт з капітального ремонту об'єктів житлово-комунального господарства; обсягів реалізації платних послуг населенню підприємствами, які належать до комунальної власності громади; контингенту населення, гостро потребуючий соціального захисту [4, с. 738].

При розрахунках прогнозних значень показників доходів місцевих бюджетів можуть враховуватися показники Програми розвитку малого підприємництва та Стратегічного плану розвитку адміністративно-територіальної одиниці за умови, що такі програмні документи розроблені.

Основними методами планування бюджетних витрат є програмно-цільовий та нормативний методи. Програмно-цільовий метод бюджетного планування полягає в системному плануванні надання бюджетних коштів відповідно до показників, затверджених у державних цільових програмах, для здійснення економічних і соціальних завдань. Цей метод планування фінансових ресурсів спирає дотриманню єдиного підходу до формування і раціонального розподілу фондів фінансових ресурсів за конкретними програмами і проектами.

Нормативний метод планування витрат і виплат використовується в основному при плануванні засобів на фінансування бюджетних заходів і складанні кошторисів бюджетних установ. Нормативи встановлюються законодавчими або підзаконними актами. Такими нормами можуть бути:

- грошовий вираз натуральних показників надання соціальних послуг (наприклад, нормативи витратів на харчування населення в бюджетних установах, забезпечення їх медикаментами, м'яким інвентарем та ін.);

- нормативи індивідуальних виплат (наприклад, ставка заробітної плати, розміри допомоги, стипендій тощо);

- нормативи, в основу яких покладено середні статистичні величини витрат за кілька років, а також матеріально-фінансові нормативи за конкретний період (наприклад, нормативи утримання приміщень).

На основі натуральних показників (чисельність споживачів суспільних послуг, площа приміщення тощо) та фінансових норм складаються кошториси доходів і витратів бюджетних установ.

Чітке розмежування повноважень та компетенцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, конкретизація умов їх делегування забезпечать можливість впровадження програмно-цільового методу виконання місцевих бюджетів. Насамперед, виконання делегованих органам місцевого самоврядування видаткових повноважень планується здійснювати через державні цільові програми. Формула розподілу міжбюджетних трансфертів містить розрахунковий показник обсягу видатків місцевого бюджету, який включає розрахунковий обсяг видатків на: утримання органів управління; охорону здоров'я; освіту; соціальний захист та соціальне забезпечення; культуру і мистецтво; фізичну культуру і спорт; інші заходи; нерозподілений резерв коштів місцевих бюджетів; забезпечення реалізації програм соціально-економічного розвитку регіонів.

Кожен показник розраховується на основі натуральних та фінансових нормативів. Загалом формула містить більше 250 таких показників [4, с. 740].

Значна частка показників формули дублюється з показниками, які затверджуються Програмами економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Тому для впровадження середньострокового планування показників місцевих бюджетів насамперед необхідно впорядкувати алгоритм взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у частині збору та узагальнення необхідної для планування інформації.

Розробці пропозицій щодо удосконалення методології середньострокового бюджетного планування показників місцевих бюджетів повинно передувати уточнення видаткових повноважень та дохідних джерел органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Оскільки пріоритетним напрямком застосування програмно-цільового методу є делеговані органам місцевої влади та органам місцевого самоврядування видаткові повноваження, уточнення методологічних засад запровадження програмно-цільового методу складання і виконання місцевих бюджетів повинно ґрунтуватися на узгодженні організаційних повноважень всіх учасників бюджетного процесу.

Невідкладним завданням є запровадження системи показників середньострокового планування на місцевому рівні.

Відповідно до наказу Міністерства фінансів України «Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм» від 08.08.2002 № 621 [2] розпочато роботу з опрацювання пропозицій щодо результативних показників.

Також відповідно до наказу Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» від 29.12.2002 № 1098 [3] визначено основні групи результативних показників (затрат, продукту, ефективності та якості).

Методологічною основою розроблення методики середньострокового планування на міс-

цевому рівні повинен стати системний підхід, який дає змогу виявити найбільш характерні риси і враховувати найсуттєвіші фактори, що впливають на відповідний розвиток.

Використання результативних показників має важливе значення для планування бюджетних програм на місцевому рівні, оскільки дозволить визначити не тільки віддачу від використання коштів, а й дасть можливість порівняти успішність виконання аналогічних бюджетних програм.

З метою розробки методології та її вдосконалення при здійсненні оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів потрібно здійснювати оцінку не тільки головними розпорядниками бюджетних коштів, а й розпорядниками нижчого рівня.

Впровадження системи результативності бюджетних програм на місцевому рівні має здійснюватися поетапно: визначення цілей бюджетної програми; встановлення об'єкта оцінки; визначення показників затрат, ефективності, продукту та якості; надання звітів про виконання поставлених цілей; моніторинг та аналіз звітів.

Слід зазначити, що застосування результативних показників є достатньо досконалим інструментом, необхідним для ефективного виконання бюджетної програми на місцевому рівні, який дасть можливість проводити оцінку ефективності виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів різних рівнів.

Проте результативні показники повинні доповнювати один одного, а не суперечити.

Визначення критеріїв оцінки виконання бюджетної програми на місцевому рівні дасть можливість для розширення програми та відстеження відповідних результатів.

Зауважимо, що кожний з результативних показників має свої переваги:

- Показники затрат визначають структуру ресурсів, необхідних для виконання бюджетних програм. Зокрема, показниками затрат для виконання бюджетних програм на місцевому рівні можуть бути заробітна плата, частка видатків на заробітну плату, оплату комунальних послуг.

- Показники продукту характеризують параметри оцінки досягнення поставлених цілей.

- Показники якості відображають основні досягнення у зв'язку з проведеною бюджетною програмою.

- Показники ефективності характеризують витрати ресурсів на одиницю показника продукту або навпаки.

Усі результативні показники необхідно вибирати для кожної бюджетної програми на місцевому рівні за такими критеріями:

- стосуватися бюджетної програми не менше, ніж на три роки;

- сприяти прийняттю обґрунтованих рішень;

- відображати вплив різних напрямків діяльності на виконання завдань програми;

- мати чіткі критерії вимірності;
- бути послідовними і відповідними завданням бюджетної програми, які вони характеризують.

Оцінка результативності програм дасть можливість їй виконавцям виявити слабкі та сильні сторони бюджетної програми, спрогнозувати обсяг ресурсів, необхідний для її виконання, що дозволить розпоряднику бюджетних коштів приймати ефективні рішення для досягнення максимального результату [4, с. 74].

Удосконалення середньострокового бюджетного планування місцевих бюджетів пов'язане з бюджетними процедурами середньострокового бюджетного планування в цілому в країні, тому необхідно розглянути відповідні зміни щодо удосконалення планування та прогнозування державного бюджету. Міністерство фінансів України за участю Міністерства економіки України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди має включати такі показники:

- основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прибутку підприємств, фонду оплати праці, рівня безробіття, експорту та імпорту товарів і послуг, а також інших показників, які застосовуються при складанні проекту бюджету);

- прогнозні показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;

- прогнозні показники державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;

- прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Такі бюджетні програми включаються до прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди протягом усього строку їх реалізації з урахуванням вимог цього Кодексу.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради України разом з проектом Закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого Закону про Державний бюджет України та схвалюється

Кабінетом Міністрів України у місячний строк з дня опублікування Закону про Державний бюджет України.

Згідно з новою редакцією Бюджетного кодексу України [1], місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад складають та схвалюють прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, державних цільових програм, який ґрунтується на прогнозі Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди включає прогнозні показники місцевого бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування, а також прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів).

Прогноз зазначеного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до відповідних місцевих рад разом з проектом рішення про місцевий бюджет, уточнюється на підставі схваленого Кабінетом Міністрів України прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди і прийнятого рішення про місцевий бюджет та схвалюється місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад.

За наявності відповідних бюджетних асигнувань розпорядник бюджетних коштів уповноважує одержувача бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, та надає йому кошти бюджету (на безповоротній чи поворотній основі). Одержувач бюджетних коштів використовує такі кошти відповідно до плану використання бюджетних коштів, складеного на підставі кошторису цього розпорядника бюджетних коштів.

Ст. 23 Бюджетного кодексу України [1] визначає особливості встановлення бюджетних призначень, а саме необхідність наявності відповідного бюджетного призначення для будь-яких бюджетних зобов'язань та платежів з бюджету. Якщо в процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менших бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів, Міністр фінансів України (керівник місцевого фінансового органу) приймає рішення про приведення у відповідність бюджетного призначення Державного бюджету України (місцевого бюджету). Кабінет Міністрів України (місцева державна адміністрація, виконавчий орган відповідної місцевої ради) у двотижневий строк подає до Верховної Ради України (відповідної місцевої ради) у встановленому порядку пропозиції про приведення у відповідність бюджетних призначень Державного бюджету України (місцевого бюджету). Витрати спеціального фонду бюджету мають постійне

бюджетне призначення, яке надає право проводити їх виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету згідно із законодавством, якщо цим Кодексом та/або Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) не встановлено інше. Пропозиції про внесення змін до бюджетних призначень подаються та розглядаються у порядку, встановленому для складання проекту бюджету. Витрати відповідно до внесених до бюджетних призначень змін здійснюються лише після набрання чинності відповідним законом (відповідної місцевої ради), яким внесено такі зміни, крім випадків, визначених Бюджетним кодексом.

Стосовно внесення змін до Бюджетного кодексу України [1] в частині удосконалення бюджетного процесу та запровадження середньострокового бюджетного планування, чинну редакцію ст. 23 пропонується доповнити такими положеннями. У межах загального обсягу бюджетних призначень за бюджетною програмою окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету перерозподіл видатків бюджету здійснюється Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) за обґрунтованим поданням головного розпорядника бюджетних коштів. Інші зміни розмірів, мети та обмеження в часі бюджетних призначень регулюються Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), крім випадків, передбачених Бюджетним кодексом [1].

Якщо після прийняття Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) повноваження на виконання функцій або надання послуг, на яке затверджено бюджетне призначення, передається відповідно до законодавства від одного головного розпорядника бюджетних коштів іншому головному розпоряднику бюджетних коштів, дія бюджетного призначення не припиняється і застосовується для виконання тих самих функцій чи послуг іншим головним розпорядником бюджетних коштів, якому це доручено. Передача бюджетних призначень у випадку, визначеному цією частиною, здійснюється за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (місцевої ради) у порядку, визначеному Міністерством фінансів України. Усі бюджетні призначення втрачають чинність після закінчення бюджетного періоду, за винятком випадків, визначених Бюджетним кодексом.

Бюджетним кодексом [1] пропонується встановити заборону без внесення змін до Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) щодо збільшення бюджетних призначень за загальним та спеціальним фондами державного бюджету (місцевого бюджету) на:

- оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків;
- видатки за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади (органів влади місцевого самовря-

дування), за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами.

Кабінетові Міністрів України пропонується надати право встановлювати граничні суми витрат бюджетних установ на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування.

Вказані підходи до зміни бюджетного законодавства України в частині удосконалення бюджетного процесу планування та прогнозування бюджетних показників відповідають практиці європейських країн, що наближує Україну до Європейського Союзу у сфері бюджетно-податкової політики.

Висновки. На законодавчому рівні, зокрема, у Бюджетному кодексі, необхідно забезпечити більш жорсткий взаємозв'язок між цільовими середньостроковими показниками та законом про Державний бюджет на відповідний рік. При цьому варто враховувати, що чим амбітнішими будуть цілі, тим менша ймовірність їхнього досягнення. Крім того, наявність значних відхилень між цільовими середньостроковими бюджетними показниками та фактичними їхніми значеннями підриватиме довіру до середньострокового бюджетного планування або ж взагалі перетворить цей інструмент на декларативну заяву.

Список літератури:

1. Бюджетний Кодекс України. – К., 2016 – 126 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Наказ Міністерства фінансів України «Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм» від 08.08.2002 № 621 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MF02048.html.
3. Наказу Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» від 29.12.2002 № 1098 – [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.
4. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / За ред. І.Я. Чугунова. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.

Труфен А. О.

Черновецький торгово-економічний інститут
Київського національного торгово-економічного університета

ОСНОВЫ СРЕДНЕСРОЧНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Резюме

В статье исследованы и проанализированы теоретико-методологические основы среднесрочного планирования местных бюджетов в Украине. Осуществив анализ, можно утверждать, что среди главных факторов обеспечения сбалансированности социально-экономического развития территорий является достижение стабильности и прогнозируемости местных бюджетов. Эффективное использование средств местных бюджетов является предпосылкой обеспечения экономического развития административно-территориальных единиц, для осуществления которого местные органы власти должны иметь соответствующие финансовые возможности. Следовательно, большое значение приобретает вопрос внедрения действенной системы управления расходами местных бюджетов, особенно в условиях ограниченности финансовых ресурсов. В настоящее время повышение результативности расходов местных бюджетов требует новых децентрализованных подходов к управлению ими, что предполагает установление соответствующих целей, стандартов качества и средств контроля.

Ключевые слова: местный бюджет, среднесрочное планирование, прогноз, макроэкономические показатели, расходы, бюджетные средства.

Trufen A. O.

Chernivtsi Trade and Economic Institute
Kyiv National University of Trade and Economics

BASICS OF MEDIUM-TERM PLANNING OF LOCAL BUDGETS

Summary

In article investigated and analyzed, theoretical-methodological basis of medium-term planning of local budgets in Ukraine. By analysis, it can be argued that among the main factors to ensure a balance of socio-economic development of territories is to achieve the stability and predictability of local budgets. Effective use of local budget funds is a prerequisite for the economic development of administrative-territorial units, for which local authorities must have appropriate financial capability. Consequently, great importance is the introduction of an effective system of control of expenditures of local budgets, especially in conditions of limited financial resources. Currently the increase of productivity of expenses of local budgets requires new decentralized approaches to management, which involves setting appropriate goals, quality standards and controls.

Keywords: local budget, medium-term planning, forecast of macroeconomic indicators, expenses budget.