

Т. М. Мигович

Удосконалення механізму бюджетного планування в контексті реформи місцевого самоврядування

Проаналізовано основи бюджетного планування, визначено його завдання, принципи та функції. Обґрунтовано необхідність фактичного використання програмно-цільового планування видатків місцевих бюджетів. Окреслено напрями удосконалення бюджетного планування в контексті реформи місцевого самоврядування.

Ключові слова: бюджетне планування, програмно-цільове планування видатків місцевих бюджетів, реформа місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Сучасні умови розвитку ринкових відносин в Україні потребують ефективного функціонування органів місцевої влади. Проте вітчизняна система місцевого самоврядування не виконує завдання самостійного вирішення питань місцевого значення, оскільки є громіздкою, надто централізованою, потребує значних фінансових витрат для утримання апарату управління, допускає дублювання функцій, і в цілому, не являється адаптованою до сучасних вимог. Як результат, виникають проблеми у розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць та якості послуг, що надаються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Продумане реформування місцевого самоврядування дозволить подолати ці проблеми. Тільки за умов визнання територіальної громади як первинного суб'єкта місцевої влади можливим стає планування видатків місцевих бюджетів як відображення реальних потреб адміністративно-територіального утворення, а не як суми коштів, що потрібна для фінансування діяльності розпорядників бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем реформування місцевого самоврядування висвітлені у працях таких вчених [1-4], як Н. В. Наталенко, Л. Т. Шевчук, І. О. Дробот, І. В. Шуляр, В. Русін та ін. Значний внесок в обґрунтування необхідності удосконалення планування місцевих бюджетів зробили багато українських науковців [5-11], серед яких І. Г. Ткачук, В. С. Кравців, М. І. Долішній, І. З. Стороняньська, Г. В. Возняк, О. П. Кириленко, О. Р. Західна, Б. С. Шулюк та ін.

Відаючи належне проведеним науковим дослідженням, варто відзначити, що невіршеними залишаються питання пошуку та використання ефективних шляхів планування напрямів використання грошових коштів бюджетів різних рівнів.

© *Т. М. Мигович*, 2014.

Метою дослідження є вивчення теоретичних основ та прикладних проблем бюджетного планування в сучасних умовах бюджетної децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Реалізація ідеї децентралізації, розширення повноважень територіальних громад та удосконалення процесу бюджетного планування на місцях схвалена Концепцією реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [12].

Відповідно до даного нормативно-правового акту адміністративно-територіальний поділ передбачає наявність базового, районного та регіонального рівнів. Тому фактично змінюється і підхід у плануванні видатків задля фінансування послуг, які надаються на території того чи іншого утворення.

Зокрема, компетенцією базового рівня, а точніше громади, є досить широкий перелік послуг, наприклад, місцевий економічний розвиток, пасажирські перевезення на території громади, муніципальна міліція, питання забудови, благоустрою та планування розвитку території, культура і фізична культура, розвиток і утримання місцевої інфраструктури, соціальний захист, швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я, середня, дошкільна і позашкільна освіта, житлово-комунальні послуги.

Основними завданнями району є утримання об'єктів загальної власності територіальних громад району, виховання і навчання дітей в школах-інтернатах загального профілю, транспортна інфраструктура районного значення, забезпечення надання вторинної медичної допомоги.

У відповідальності регіону залишається планування регіонального розвитку, транспортна інфраструктура регіонального значення, спеціалізовані середня освіта та охорона здоров'я, розвиток культури, спорту і туризму, утримання об'єктів власності територіальних громад регіону.

З вищенаведеного стає зрозуміло, що найбільше функцій виконуватимуть громади. Проте фінансування такої кількості послуг потребує не тільки великих обсягів бюджетних коштів, але й удосконалення наявного бюджетного планування видатків місцевих бюджетів.

Аналіз законопроектів, розроблених відповідно до схваленої Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, вказує на несистемність пропонованих у них змін щодо збільшення повноважень місцевого самоврядування, а також на відсутність продуманого реформування бюджетних відносин у контексті цих процесів. Зокрема, більшість запропонованих нормативних документів (12 із 20) передбачає зміну прав та статусу відповідних органів влади, інші – окремі положення

щодо зміцнення фінансової бази, і тільки один – зміни у обсягах видатків, але на конкретну галузь і в межах поточного року [1, с. 37].

Оскільки потреба у бюджетних коштах, які є необхідними для ефективного соціально-економічного розвитку, виявляється у процесі планування місцевих бюджетів, тому значну увагу варто приділити визначенню завдань, принципів та функцій планування місцевих бюджетів.

В процесі планування місцевих бюджетів розв'язується стратегічне економічне завдання спрямування бюджетних ресурсів на розвиток адміністративно-територіальної одиниці та її громади. Це завдання включає в себе вирішення трьох тактичних завдань. Перше тактичне завдання полягає у встановленні пріоритетних цілей розвитку території, тобто у визначенні оптимального напрямку використання бюджетних ресурсів. Друге – передбачає визначення джерел доходів і розробку заходів щодо надходження їх до бюджету. Достовірність планування надходжень до місцевих бюджетів базується на застосуванні реальної інформації та ефективних методик її опрацювання. Третє – має на меті досягнути збалансованість між видатками і доходами, тобто встановити оптимальне співвідношення між задоволенням потреби адміністративно-територіальної одиниці та її громади та наявними ресурсами. Варто зазначити, що до третього завдання можна віднести і формування необхідних резервів задля покриття непередбачуваних витрат та досягнення збалансованості у майбутньому.

Із вищезазначених завдань випливають функції планування місцевих бюджетів, що визначають його економічну сутність. Функціями бюджетного планування є характеристика стратегічних напрямів бюджетної політики, означення основних способів акумулювання ресурсів у бюджетах різних рівнів, прогнозування ефективного використання коштів, забезпечення прозорості планування.

Планування місцевих бюджетів базується на ряді принципів, які відображають вимоги до процесу формування фінансових планів щодо управління бюджетними коштами з урахуванням умов розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Результати досліджень праць провідних науковців [4-11] вказують на те, що планування місцевих бюджетів базується на принципах наукової обґрунтованості, який визначає обґрунтованість та реалістичність показників соціально-економічного розвитку територій; єдності, що полягає у використанні єдиної методології визначення основних напрямків розвитку будь-якої адміністративно-територіальної одиниці; комплексності, що полягає у передбаченні показників місцевих бюджетів в їх взаємозв'язку з іншими явищами; системності, відповідно до якого створюється певна

сукупність показників для визначення загального стану розвитку території; пропорційності, відповідно до якого встановлюються певні пропорції і забезпечується їх дотримання; безперервності, який вимагає, щоб плани різних часових періодів узгоджувались між собою; цілеспрямованості, зміст якого полягає у визначенні цільового характеру показників, зокрема у плануванні видатків місцевих бюджетів; прозорості, згідно якого планування місцевих бюджетів є зрозумілим для громадськості; альтернативності, який передбачає можливість вибору оптимального плану із кількох наявних.

Проте на нашу думку, при плануванні місцевих бюджетів необхідно також враховувати і принцип відповідальності, за яким кожен учасник процесу планування несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожному етапі планування. Це дасть змогу скоротити обсяги необґрунтованих видатків та підвищити ефективність використання бюджетних коштів.

Проведене нами дослідження основ бюджетного планування дає можливість стверджувати, що неухильне дотримання кожного із них в умовах реформування місцевого самоврядування забезпечить підґрунтя для удосконалення планування видаткової частини місцевих бюджетів.

Варто відзначити, що розвиток України, удосконалення бюджетного планування, підвищення якості управління бюджетними ресурсами, наявність інтеграційних процесів у європейське співтовариство потребує адаптації системи формування та виконання бюджетів до механізму проведення даної процедури в Європейському Союзі, законодавство якого передбачає підготовку бюджетів за програмно-цільовим методом як членами, так і кандидатами на членство у цій структурі.

Нині для України, програмно-цільове планування соціально-економічного розвитку не лише не втратило своєї актуальності, а й потребує подальшого удосконалення та розробки гнучких і виважених підходів з огляду на зростаючу складність регулювання даними процесами в умовах децентралізації управління в усіх сферах суспільного життя.

Тому, на нашу думку, суть необхідних змін в контексті сучасних реформ полягає у поєднанні децентралізації влади та бюджетної децентралізації, чіткому визначенні підґрунтя цих процесів і використання програмно-цільового планування видатків місцевих бюджетів (рис. 1).

Важливим елементом удосконалення бюджетного планування, на нашу думку, є доступність інформації. Зазвичай інформація про планування видатків місцевих бюджетів або відсутня взагалі, або подана на офіційних сайтах головних розпорядників коштів у неповному та незрозумілому для зовнішніх користувачів форматі.

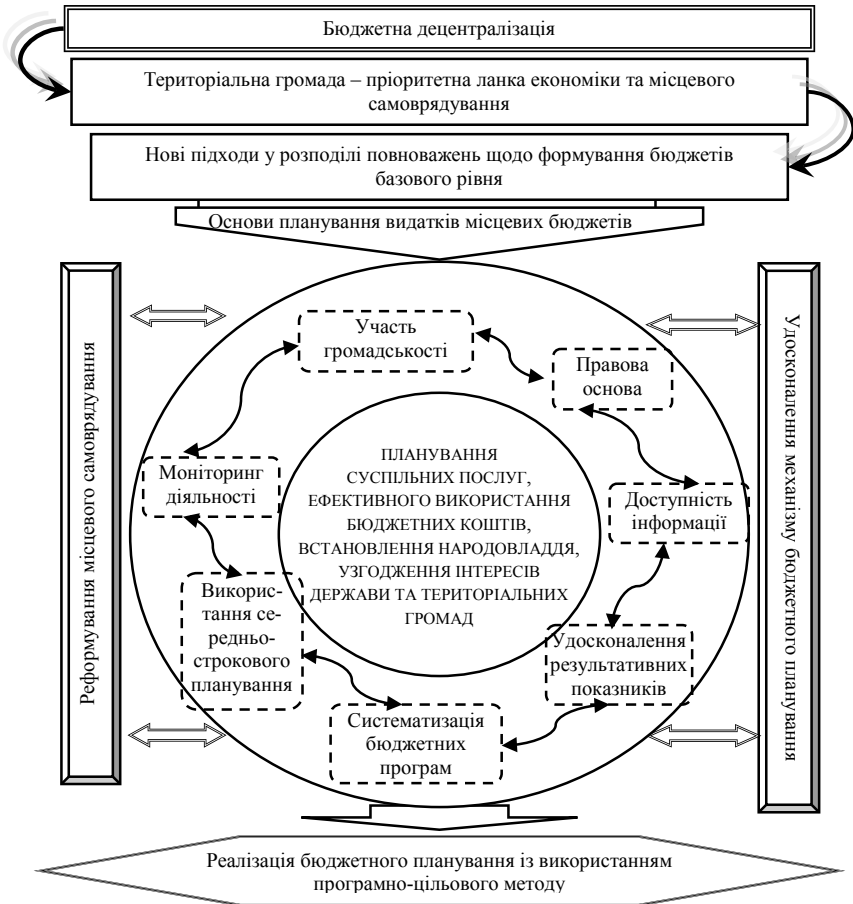


Рис. 1. Бюджетне планування в контексті реформи місцевого самоврядування

Вважаємо за потрібне на законодавчому рівні затвердити вимоги щодо інтерфейсу, складових, вмісту та наповнення електронних ресурсів місцевих органів влади щодо планування, фінансування видатків місцевих бюджетів та оцінки ефективності даних процесів у вигляді, доступному для розуміння пересічному мешканцеві громади, району чи регіону.

Ще одним напрямом удосконалення бюджетного планування на місцях, є участь громадськості у бюджетному процесі, проведення громадських

слухань щодо визначення основних пріоритетів розвитку адміністративно-територіальних одиниць та оцінки населенням процесу ефективності прогнозів щодо використання бюджетних коштів за попередні періоди.

Використання громадських слухань не як формальних зборів задля обміну інформацією, а як засобу впливу на рішення влади сприятиме підвищенню ефективності планування видатків місцевих бюджетів та виступатиме елементом реальної демократії.

Варто зауважити, що не зважаючи на понад десятилітню практику впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес, на даному етапі відсутня достатня нормативно-правова база щодо планування напрямів використання відповідних місцевих фінансових ресурсів. Не стала виключенням і Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, оскільки, не зважаючи на широту означених реформ, на нашу думку, у даному документі відсутня чітко прописана методика їх проведення.

Тому вважаємо за необхідне удосконалити правову основу застосування програмно-цільового методу як одиниці із напрямів підвищення ефективності планування видатків місцевих бюджетів.

Окрім цього, особливу увагу слід звернути на контроль та моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування, адже він повинен здійснюватись як відповідними органами влади, так і громадськістю за кожним етапом бюджетного планування.

Зарубіжна теорія і практика впровадження програмно-цільового методу свідчить про важливість контролю в системі планування видатків місцевих бюджетів як засобу оцінки ефективності передбачення напрямів діяльності учасників бюджетного процесу у окремих адміністративно-територіальних одиницях на основі аналізу використання фінансових активів в минулому [13, С. 35]. Крім цього, дієвим засобом є і моніторинг, оскільки при його використанні існує можливість якнайшвидшого виявлення відхилення від планових показників, а також попередження фінансування неефективних бюджетних програм.

Актуальним питанням для України є здійснення стратегічного та середньострокового планування. Реальний стан справ свідчить про практичну його відсутність, що робить неможливим повноцінне застосування програмно-цільового методу через труднощі у встановленні взаємозв'язку між ресурсами та цілями, для досягнення більшості з яких потрібно декілька років.

Зауважимо, що планування бюджету на період, що охоплює кілька років, стимулює органи місцевої влади, а в сучасних умовах і територіальні

громади, визначати перелік першочергових проблем, які існують в економіці адміністративно-територіальних одиниць, розраховувати вартість витрат на їх вирішення та час, протягом якого ця проблема може бути подолана. Існує також необхідність визначити завдання, які потребують негайного вирішення та можуть бути розв'язані в короткі терміни за відносно невеликі кошти.

В умовах наявності обмеженої кількості бюджетних ресурсів передумовою ефективного середньострокового планування стане запровадження бюджетних обмежень через установлення граничних розмірів видатків для всіх головних розпорядників бюджетних коштів. Основу розподілу граничних розмірів мають складати попередні прогнози вартості існуючих бюджетних програм з урахуванням державної стратегії. Перевагою впровадження планування середньострокових граничних обсягів є те, що головні розпорядники коштів показуватимуть не бажаний ними обсяг видатків, який не підтверджений наявними ресурсами, а більш реальну картину видатків у середньостроковій перспективі [14, С. 97].

На нашу думку, саме існування таких обмежень, що виходять із прогнозованих ресурсів і середньострокової політики органів влади, змусить головних розпорядників коштів виділити найбільш пріоритетний напрям своєї діяльності. Разом із тим слід зазначити, що граничні обсяги на середньострокову перспективу є умовними, оскільки вони будуть коригуватися щороку, виходячи зі зміни економічної ситуації, зміни політики уряду, а також залежатимуть від пріоритетів і структурних змін у видатках головних розпорядників та якості обґрунтування ними оцінок своїх прогнозних видатків.

Загалом, для забезпечення передбачуваності багаторічні оцінки слід розподіляти за функціями, розпорядниками бюджетних коштів і поміж програмами. В силу того, що головний розпорядник із залученням розпорядників нижчого рівня (відповідальних виконавців) окреслюватиме за допомогою відповідного планування пріоритети розвитку територій, він тим самим здійснюватиме найефективніший розподіл бюджетних коштів; розроблятиме механізм узгодження дій державної влади та органів місцевого самоврядування.

З огляду на вищенаведене вважаємо, що удосконалення системи організації планування видатків місцевих бюджетів при соціальній орієнтації економіки України є необхідною умовою досягнення стабільності як в короткостроковому, так і у довготривалому періоді. Тому необхідність застосування середньострокового бюджетного планування очевидна, воно дозволить учасникам бюджетного процесу узгодити

політику розвитку у сфері бюджетування безпосередньо, перейшовши до формування довготермінової бюджетної політики.

Окрім цього, процес планування видатків місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом повинен носити імітаційно-сценарний характер, тобто крім основного бюджету, повинен розроблятися в залежності від очікуваного розвитку подій «оптимістичний» і «песимістичний» план-бюджет щодо передбачення напрямів використання коштів бюджету на місцях. Також на основі середньострокового планування місцевих бюджетів необхідно окреслити коло проблем, що можуть виникнути протягом середньострокового періоду, та заходи для їх подолання у короткі терміни.

Ще однією передумовою удосконалення бюджетного планування є систематизація бюджетних програм. Зокрема, нагальною є необхідність постійного функціонування та можливості вільного доступу до програмного довідника місцевих бюджетів, який є сукупністю зведених коротких характеристик бюджетних програм щодо її спрямованості, структури, терміну виконання; розпорядника коштів, обсягів та джерел фінансування тощо [15, с. 64].

Також вважаємо за необхідне удосконалити результативні показники, оскільки зміст тих, які використовуються на даний момент для оцінювання ефективності планування та виконання бюджетних програм, не відповідає ні суті, ні вимогам програмно-цільового методу. Зокрема, необхідно змінити натуралістичний підхід у плануванні показників затрат; розширити перелік показників продукту шляхом зарахування до них усіх, хто отримав найбільшу вигоду від наданих їм послуг; розраховувати показники ефективності бюджетних програм як відношення інтегрального показника ефекту до витрат на його досягнення; ввести як обов'язкові показники якості для усіх бюджетних програм. Це дозволить визначати результативність їх реалізації і пріоритетні напрями витрачання бюджетних коштів.

Застосування усіх вищезгаданих заходів сприятиме удосконаленню місцевого самоврядування, наданню якісних суспільних послуг, ефективному використанню бюджетних коштів, встановленню народо-владдя, узгодженню інтересів держави і територіальних громад.

Висновки. Ринкові відносини вимагають постійного удосконалення усіх діючих систем в економіці. Значною мірою це стосується і процесу планування використання бюджетних коштів, адже від якісного передбачення потреби у ресурсах залежить оптимальне задоволення потреб суспільства. Особливо це завдання посилюється при плануванні місцевих бюджетів, оскільки від траєкторії економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць залежить поступ цілої

держави. З метою дослідження напрямів удосконалення бюджетного планування було обґрунтовано потребу застосування програмно-цільового планування та окремих заходів задля підвищення ефективності планування та використання бюджетних коштів в сучасних умовах.

Поєднання реформування місцевого самоврядування та механізму бюджетного планування є складним та довготривалим завданням як з позиції теоретико-методологічного забезпечення, так і у реалізації. Проте це дасть змогу правильно обчислювати вартість бюджетних послуг, вибирати найбільш раціональний спосіб їх надання і, в кінцевому результаті, удосконалити як бюджетне планування, так і місцеве самоврядування в Україні.

Список використаних джерел

1. Щоквартальний аналітичний огляд «Розвиток місцевого самоврядування в Україні» (квітень-червень 2014) / Інститут громадянського суспільства; упоряд. Н. В. Наталенко. – К., 2014. – 56 с.
2. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / Л. Т. Шевчук [та ін.]; НАН України. Ін-т регіон. дослідж. – Львів, 2007. – 254 с.
3. Дробот І. О. Реформування системи місцевого управління [Електронний ресурс] / І. О. Дробот, І. В. Шуляр. – Режим доступу : [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11diouzd.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11diouzd.pdf).
4. Русін В. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування / В. Русін // Вісник ТНЕУ. – 2013 р. – № 4. – С. 53–62.
5. Ткачук І. Г. Перспективне бюджетне планування в контексті розвитку самоврядування [Електронний ресурс] / І. Г. Ткачук. – Режим доступу : <http://www.pu.if.ua/depart/Finances/resource/file/Збірник/2011-2/Ткачук.pdf>.
6. Карпатський регіон: сучасний стан, проблеми, перспективи сталого розвитку / В. С. Кравців [та ін.]; відп. ред. М. І. Долішній; Ін-т регіон. дослідж. НАН України. – Львів, 2003. – 83 с.
7. Storonyanska I.Z. The Regional Financial Policy in Ukraine: New Approaches to Realization in Eurointegrational Conditions // Higher Education Institutions and Regional Development: 3rd ERSA International Workshop. – Munchen, 2013. – P.118-132.
8. Возняк Г. В. Особливості формування місцевих бюджетів у контексті забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування (на прикладі Львівської області) / Г. В. Возняк // Регіональна економіка. – 2013. – №4(70). – 197 с.
9. Кириленко О. Теоретичні та практичні аспекти фінансового механізму забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні / О. Кириленко // Світ фінансів. – 2010. – № 1. – С.17-27.
10. Західна О. Р. Пути совершенствования управления финансовыми ресурсами местных бюджетов / О.Р. Західна // Institutionelle Grundlagen für die

- Funktionierung der Ökonomik unter den Bedingungen der Transformation: Sammelwerk der wissenschaftlichen Artikel. – Nürnberg, 2014. – Vol.2. – С. 207-209.
11. Шулюк Б. С. Особливості бюджетного планування і прогнозування видатків на сферу соціально-культурних послуг в умовах економічних трансформацій / Б. С. Шулюк // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2011 – №1. – С. 35-45.
 12. Розпорядження «Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс] / Кабінет міністрів України: Розпорядження від 01.04.2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%d1%80?nreg=333-2014-%f0&find=1&text>.
 13. Левицька С. О. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджету / С. О. Левицька // Фінанси України. – 2004. – №6. – С. 33-37.
 14. Затоначька Т.Г. Зарубіжний досвід середньострокового планування в бюджетному процесі / Т. Г. Затоначька, О. А. Шиманська // Фінанси України. – 2011. – № 8. – С. 90-100.
 15. Плескач В.Л. Сучасні підходи щодо фінансового регулювання механізму реалізації регіональних цільових програм / В.Л. Плескач, Ю.Г. Желябовський // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 58-72.

Myhovych T. M. Improving the mechanism of budget planning in the context of local government reform.

In the article tasks, principles and functions of the budgetary planning are analysed. The necessity of the actual use the program-aimed planning of the local budgets expenditures is reasonable. The author outlined directions of improvement the budgetary planning in the context of the local self-government reform.

Key words: budgetary planning, program-aimed planning of the local budgets expenditures, the local self-government reform.

Мигович Т. М. Совершенствование механизма бюджетного планирования в контексте реформы местного самоуправления.

Проанализированы основы бюджетного планирования, определено его задание, принципы и функции. Обоснована необходимость фактического использования программно-целевого планирования расходов местных бюджетов. Определено направления усовершенствования бюджетного планирования в контексте реформы местного самоуправления.

Ключевые слова: бюджетное планирование, программно-целевое планирование расходов местных бюджетов, реформа местного самоуправления.