

УДК 336.14

Дем'янюк А.В.

Тернопільський національний економічний університет

**БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ В КОНТЕКСТІ  
ДЕМОКРАТИЧНИХ ТА РИНКОВИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ**

*Розглянуто окремі теоретичні та практичні аспекти бюджетного планування на середньострокову перспективу. Досліджено проблеми та перспективи розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі на локальному рівні в Україні.*

***Ключові слова:** ринкова економіка, демократична держава, децентралізація державних фінансів, бюджетне планування на середньострокову перспективу, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі.*

Демьянюк А.В.

Тернопольский национальный экономический университет

**БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ В  
КОНТЕКСТЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ И РЫНОЧНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ**

*Рассмотрено некоторые теоретические и практические аспекты бюджетного планирования на среднесрочную перспективу. Исследовано проблемы и перспективы развития программно-целевого метода в бюджетном процессе на локальном уровне в Украине.*

***Ключевые слова:** рыночная экономика, демократическое государство, децентрализация государственных финансов, бюджетное планирование на среднесрочную перспективу, программно-целевой метод в бюджетном процессе.*

Demyanyuk A.V.

Ternopol national economic university

**BUDGET PLANNING AT THE LOCAL LEVEL IN THE CONTEXT OF  
DEMOCRATIC AND MARKET-ORIENTED TRANSFORMATIONS**

*The separate theoretical and practical aspects of the budgetary planning are considered. Problems and perspectives of development program-targeted method in the budgetary processes at the local level are investigated in Ukraine.*

***Keywords:** market economy, democratic state, decentralization public finance, budgetary planning in the medium term, program-targeted method in the budgetary process.*

Реформування бюджетного процесу на локальному рівні є важливою ознакою та необхідним фактором становлення державності України. Зважаючи на стадії бюджетного процесу, пріоритетна роль відводиться бюджетному плануванню в контексті створення ефективної системи управління місцевими фінансами, забезпечення прозорості бюджетного процесу, підвищення якісного рівня розподілу і використання бюджетних коштів.

Розвиток децентралізаційних процесів у сфері державних фінансів передбачає забезпечення органами місцевого самоврядування соціально-економічного розвитку підвідомчих територій стосовно стратегічних планів та прогнозів, що одночасно посилює роль бюджетного планування на локальному рівні. Кожен орган представницької та виконавчої влади має право самостійно складати, розглядати та затверджувати відповідний місцевий бюджет. Проте, місцеві бюджети, незважаючи на самостійність, можуть затверджуватися лише після затвердження державного бюджету. Значна обмеженість доходних джерел місцевих бюджетів, механізм їх збалансування за рахунок міжбюджетних трансфертів не дають змоги повноцінно та ефективно реалізовувати закріплені бюджетні права органів місцевого самоврядування, що задекларовані законодавчими документами України. У зв'язку з цим необхідною умовою поступального розвитку демократичних засад в Україні є перегляд механізму бюджетного планування на локальному рівні із суттєвим розширенням доходних джерел та реальної фінансової самостійності місцевого самоврядування[1, 254].

Сучасна ринкова економіка характеризується динамічним процесом створення багатства та змінами, зумовленими науково-технологічними інноваціями. Вільному ринку, ефективній економіці відповідає сильна демократична державна влада усіх рівнів, достатньо забезпечена фінансовими ресурсами. Державний і ринковий сектори концептуально об'єднує спільна понятійна конструкція – благо[2, 104]. Ринок і держава на усіх рівнях однаково є продуцентами благ, ефективне забезпечення котрих можливе за умов дієвого механізму планування на багаторічний період.

У вітчизняній економічній літературі окремі питання бюджетного планування представлені у працях вчених-фінансистів таких, як В. Андрущенко, О. Василик, В. Дем'янишин, О. Кириленко, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, В. Федосов, С. Юрій. Як свідчать результати узагальнення основних наукових праць, у сучасній економічній літературі бюджетне планування розглядається з різних точок зору, що іноді викликає дискусію стосовно його визначення, характеристики та сфери застосування, проте спільним для них є об'єкт, мета, суб'єкти, предмет дослідження[1, 247]. Важливо зазначити, що недостатньо уваги приділено перевагам та недолікам середньострокового бюджетного планування на локальному рівні в контексті демократичних та ринкових трансформацій.

Досить часто річні бюджетні плани відображають значною мірою реальні політичні потреби діючої влади, що призводить до рішень стосовно розподілу бюджетних ресурсів без дотримання загальновстановлених принципів. Як наслідок, результати попередніх бюджетних рішень ігноруються та знаходяться поза межами наступного бюджетного циклу. Для подолання зазначених недоліків бюджетного планування, суттєвим моментом є розробка та затвердження бюджетних планів на середньострокову перспективу. Середньострокове бюджетне планування є інструментом реформування системи фінансового управління на локальному рівні стосовно прийняття бюджетних рішень, спрямованого на підвищення ефективності, дієвості та прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні, що здійснюється шляхом реструктуризації бюджетної

практики планування доходів та видатків місцевих бюджетів на наступні роки з періодичним щорічним уточненням. Таким чином, місцеві бюджети будуть приведені у відповідність до послідовності прийнятих фіскальних цілей на локальному рівні на кілька наступних років.

Концептуальною основою середньострокового бюджетного планування є підвищення дисципліни витрачання бюджетних коштів на етапах складання, розгляду і затвердження місцевих бюджетів, що має функціонувати як стримування майбутніх витрат, а не як інструмент розширення бюджетних програм та є нагально необхідним в період демократичних та ринкових трансформаційних процесів. Бюджетне планування на середньострокову перспективу передбачає трирічний часовий період та має відбуватися у наступній послідовності:

- аналіз наявних фінансових ресурсів на локальному рівні, необхідних для фінансування бюджетних видатків на середньостроковий період;
- визначення обсягів фінансування на проведення розробленої бюджетної політики щодо видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу в контексті стратегічних напрямів розвитку підвідомчої території;
- обґрунтоване формування механізму поєднання необхідних обсягів бюджетних видатків з наявними фінансовими ресурсами на локальному рівні, включаючи прийняття необхідних управлінських фінансових рішень щодо збільшення доходів чи скорочення видатків на фінансування окремих програм для досягнення поставлених цілей на середньострокову перспективу.

Бюджетне планування на середньостроковий період забезпечує здійснення розподілу бюджетних ресурсів, згідно єдиних чітко визначених принципів, та зобов'язує місцеві органи влади здійснювати бюджетні видатки відповідно до визначених пріоритетів розвитку підвідомчої території, тим самим забезпечуючи прозорість прийняття бюджетних рішень. Водночас, середньострокове бюджетне

планування може мати певні недоліки, коли відбувається розширення державного сектора, поєднане зі стрімким збільшенням обсягів бюджетних видатків. Важливо зазначити, що непередбачуваність економічних процесів на середньострокову перспективу спричиняє ненадійність бюджетних розрахунків, що, однак, не виключає можливості уточнення прогнозованих видатків.

Середньострокове бюджетне планування вперше було запроваджено у Великій Британії. До країн, що використовують систему середньострокового бюджетного планування належать Австралія, Австрія, Канада, Данія, Фінляндія, Німеччина, Нідерланди, Швеція тощо. Зарубіжний досвід функціонування систем середньострокового бюджетного планування переконливо засвідчує їх переваги у посиленні фіскальної дисципліни в контексті прийняття бюджетних рішень.

Бюджетна реформа, що почалася в Україні з прийняттям Бюджетного кодексу в 2001 році, передбачає удосконалення процесів складання та виконання місцевих бюджетів на основі сучасних світових принципів та методів планування. Згідно Бюджетного кодексу, передбачено подання до відповідної ради разом з проектом рішення про місцевий бюджет на наступний рік прогнозу показників відповідного бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди [3]. Однак, місцеві бюджети на середньострокову перспективу не затверджуються в обов'язковому порядку та жодним чином не пов'язані з розробленням бюджетної політики, адже щороку показники бюджету переглядаються та суттєво змінюються.

З року в рік спостерігаються факти непослідовності прийняття бюджетних рішень згідно бюджетного календаря, а також - зміни пріоритетів соціально-економічного розвитку на перспективу як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях. Україна не вперше ввійшла в новий 2010 р. без затвердженого державного бюджету, що спричинило, як наслідок, не прийняття рішень про місцеві бюджети.

Дослідження показників зведеного бюджету України у 2009 р. свідчить про виконання доходної частини на рівні 88,8% річного плану (порівняно з 97,3% у

2008 р.), при цьому доходну частину державного бюджету виконано на рівні 88,2% (відповідно 97,1% у 2008 р.), місцевих бюджетів – на рівні 90,7% (порівняно з 97,8% у 2008 р.). Тенденція до зниження рівня виконання річних планових показників за доходами пов'язана, перш за все, зі зменшенням темпів зростання надходжень до бюджетів усіх рівнів, що, у свою чергу, пояснюється впливом кризових явищ в економіці. Рівень виконання видатків зведеного бюджету за 2009 р. склав 85,7% річного планового обсягу і зменшився у порівнянні з 2008 р. на 6,7%. Видатки державного бюджету за 2009 р. виконані на 88,4% до річного планового показника, при цьому рівень виконання порівняно з аналогічним показником 2008 р. знизився на 7%. Важливо зауважити, що рівень виконання планових показників місцевих бюджетів становив 92,0% порівняно із 94,3% у 2008 р. При плануванні бюджету на 2009 р. відбулися суттєві зміни у системі міжбюджетних відносин, що спричинили зрушення у структурі трансфертів, частка яких є значною у формуванні місцевих бюджетів. Так, частка надходжень субвенцій з соціального захисту зросла у порівнянні з аналогічними показниками 2008 р. на 5,8% і склала 36,7%. Водночас частка інших трансфертів, що надходять до місцевих бюджетів з державного бюджету, становила 5,4% проти 17,6% за даними 2008 р.[4].

Суттєві проблеми бюджетного планування на локальному рівні впливають на реалізацію стратегії і тактики прийняття бюджетних рішень, перетворюють бюджет з плану доходів і видатків підвідомчої території для забезпечення її соціально-економічного розвитку у знаряддя політичного компромісу.

Способом вирішення існуючих проблем впровадження середньострокового бюджетного планування в Україні є розвиток програмно-цільового методу. В контексті демократичних та ринкових трансформацій особливої значимості набувають проблеми ефективного використання бюджетних коштів на локальному рівні, тому методи управління бюджетним процесом стосовно розв'язання проблем забезпечення стратегічного розвитку підвідомчих територій потребують удосконалення.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі є системою планування та управління бюджетними коштами у середньостроковій перспективі, що орієнтована на забезпечення взаємозв'язку між рівнем фінансування кожної окремої програми й очікуваними результатами від її реалізації. В його основі – ефективність та прозорість бюджетних видатків[5, 3]. Використання програмно-цільового методу на локальному рівні в умовах значної обмеженості фінансових ресурсів дозволяє підвищити інвестиційну привабливість підвідомчої території та забезпечити її соціально-економічний розвиток у перспективі.

Формування місцевих бюджетів повинно враховувати основні напрями розвитку загальнодержавного значення та здійснюватися на основі розроблених завдань місцевої політики в контексті реалізації стратегічних задач розвитку підвідомчої території. У цьому аспекті виникає необхідність бюджетного планування на основі програмно-цільового методу, котрий дає можливість здійснювати не тільки прогнозування бюджетних видатків в багаторічній перспективі, але і досягати певних результатів соціально-економічного розвитку територій.

Середньострокове бюджетне планування в Україні, згідно схваленої Кабінетом Міністрів України від 14 вересня 2002 року Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, передбачає:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми

між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальними виконавцями бюджетних програм;

- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм та результати їх виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів[6].

Перехід до застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі передбачалося здійснити в три етапи протягом 2002 – 2005 і наступних років на основі визначених головних елементів таких, як стратегічне планування, бюджетна програма, показники виконання, середньострокове планування доходів і видатків, планування капітальних вкладень, моніторинг, оцінка та контроль за виконанням програм.

Подальше запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів України здійснюється відповідно до Концепції реформування місцевих бюджетів, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів від 16 січня 2008 року, Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2008 року. Наказом Міністерства фінансів від 22 вересня 2008 року визначено основні засади проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання бюджетів в Автономній Республіці Крим, Житомирській, Луганській і Львівській областях. За результатами пропозицій наданих місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування стосовно рівнів бюджетів та їх переліку Міністерством фінансів України було відібрано 26 місцевих бюджетів для участі в експерименті із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів[5, 3].



Дослідження етапів експерименту із запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі на локальному рівні в Україні свідчить про наступні окремі результати його реалізації:

- розроблено два взаємопов'язаних документи – «Стратегічний план економічного та соціального розвитку міста Євпаторія на період до 2015 року» та «Програмно-цільовий бюджет міста Євпаторія», котрі виступають важливим засобом консолідації громади, формування дієвої та впливової громадської думки, об'єднання громадян навкруг найбільш актуальних та гострих проблем, пов'язаних з тактичними та стратегічними пріоритетами розвитку підвідомчої території;
- підготовлено програму «Альтернативне тепло в закладах охорони здоров'я та освіти міста Луганська на 2009 – 2013 рр.», котра передбачає повне переведення закладів освіти й охорони здоров'я на автономне електричне опалення та економію бюджетних коштів при переході на альтернативне тепло в розмірі понад 2,8 млн. грн.;
- складено проект «Розробка та впровадження заходів з енергозбереження в житлово-комунальному господарстві міста Львова», котрий реалізується з початку 2009 р. та має на меті зменшення енергоспоживання в житлово-комунальному господарстві Львова, переведення його на енергозберігаючий та енергоефективний шлях розвитку та підвищення якості енергетичних послуг, як наслідок, у результаті проведення енергоефективних заходів у січні – травні 2009 р. було зекономлено 438,6 тис. грн., що було використано відповідними галузями на додаткові заходи;
- в результаті раціонального планування міського бюджету на основі програмно-цільового методу значні кошти виділено на впровадження енергоефективних заходів у місті Житомирі та затверджено «Програму медичного забезпечення міста Житомира на 2009 – 2011 роки», котра включає в себе проект «Впровадження енергозберігаючих технологій в закладах охорони здоров'я» та інші заходи у галузі охорони здоров'я [5].

Розвиток середньострокового бюджетного планування на локальному рівні в контексті демократичних та ринкових трансформацій в Україні підтверджує необхідність реформування бюджетної практики, спрямованої на підвищення ефективності та дієвості програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні дало б змогу поєднати річні місцеві бюджети та сукупні середньострокові цілі фінансової політики локального значення з метою досягнення стратегічних цілей розвитку підвідомчої території.

### Література:

1. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: [монографія] / Дем'янишин В. Г. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
2. Андрущенко В. Л. Фінансова думка заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів): [монографія] / Андрущенко В. Л. – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
3. Бюджетний кодекс України // Бюджетне законодавство України: Зб. нормат. актів. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 416 с.
4. Бюджет та економіка. Основні тенденції 2009 року / [Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К.: ДГВПІ «Зовнішторгвидав», 2010. – 12 с.
5. Інноваційні практики: фінансовий менеджмент на місцевому рівні / [Щербина І.Ф., Панченко О.В., Корнієнко А.І. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К.: ДГВПІ «Зовнішторгвидав», 2009. – 32 с.
6. Розпорядження КМУ від 14.09.2002 р. № 538 «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gdo.kiev.ua/files/2002/38/1793.htm>.