

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«Становлення та розвиток системи планування видатків місцевих бюджетів
України»**

Студентки 2 курсу, 1м групи,
спеціальності 072
«Фінанси, банківська справа та страхування»
спеціалізації «Державні фінанси»

Клімахіної Юлії
Володимирівни

Науковий керівник
к.е.н., доцент

Єрмошенко
Лариса Вадимівна

Гарант освітньої програми
завідувач кафедри фінансів,
заслужений діяч науки і техніки України
д.е.н., професор

Чугунов Ігор
Якович

Київ 2018

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.....	7
1.1. Особливості та методи планування видатків місцевих бюджетів.....	7
1.2. Зарубіжний досвід планування видаткової частини місцевих бюджетів. .	16
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ СИСТЕМИ ФОРМУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.....	21
2.1. Аналіз видаткової частини місцевих бюджетів за 2013-2017 рр.....	21
2.2. Планування та виконання видаткової частини бюджету міста Червоноград Львівської області.....	29
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.....	39
3.1. Вдосконалення програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів.....	39
3.2. Середньострокове планування і прогнозування видатків місцевих бюджетів.....	44
ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ.....	50
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	53
ДОДАТКИ.....	58

ВСТУП

Актуальність теми. В умовах глибоких трансформацій соціально-економічного розвитку України, головним є питання зростання ефективності забезпечення та функціонування місцевих бюджетів. Доцільним є посилення інституційних засад системи регулювання міжбюджетних відносин, ефективності планування та використання видатків місцевих бюджетів. Місцеві бюджети як основна база фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування являється важливим інструментом впливу на темпи соціально-економічного розвитку суспільства як в цілому так і окремих адміністративно-територіальних одиниць. Практика та методи планування видатків місцевих бюджетів у системі міжбюджетного регулювання визначають рівень розвитку та стабільність кожного окремого регіону, а отже і всієї економіки держави.

Планування та виконання видаткової частини місцевих бюджетів виступає важливою складовою бюджетної політики, яка визначає ступінь ефективності здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень. Особливої актуальності набуває це питання в умовах обмеженості фінансових ресурсів держави, коли від рівня компетентності учасників бюджетного процесу, їх спроможності раціонально розподілити бюджетні кошти з урахуванням пріоритетів бюджетної політики та необхідності досягнення максимального ефекту при мінімальних затратах, залежать ступінь задоволеності населення країни та стан соціально-економічного розвитку територій.

Протягом останніх років фінансова політика формування місцевих бюджетів недостатньою мірою забезпечувала економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. З огляду на це, актуальною є проблематика подальшого розвитку системи планування видатків місцевих бюджетів.

Питання розвитку та необхідності удосконалення системи планування місцевих бюджетів в Україні, в тому числі із урахуванням зарубіжного досвіду, знайшли відображення у працях таких вітчизняних вчених, як В. Андрущенко, О. Кириленко, В. Опаріна, Ю. Остріщенко, А. Павелко, І. Чугунова, В. Федосова, С. Юрія та інших. Однак подальшого дослідження потребують питання щодо посилення інституційних засад системи регулювання міжбюджетних відносин, ефективності планування видатків місцевих бюджетів, у тому числі на середньострокову перспективу в умовах економічних перетворень.

Отже, важливість зазначених питань зумовили вибір теми кваліфікаційної роботи, її мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження.

Мета і задачі дослідження. Метою написання даної випускної кваліфікаційної роботи є розкриття сутності планування видатків місцевих бюджетів, визначення основних напрямів підвищення ефективності видатків бюджетів місцевого самоврядування у системі фінансово-економічного регулювання, обґрунтування доцільності запровадження програмно-цільового методу планування.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення наступних завдань:

- розкрити економічну сутність видатків місцевих бюджетів у частині бюджетного планування як важливої складової забезпечення ефективності бюджетного процесу у середньостроковій перспективі;
- узагальнити та систематизувати досвід планування видатків місцевих бюджетів у країнах з розвинутою та перехідною економікою, визначити перспективи та можливості його врахування у процесі покращення якісного рівня планування видатків місцевих бюджетів, дієвості міжбюджетного регулювання;
- визначити особливості становлення вітчизняної системи планування видатків місцевих бюджетів та їх вплив на соціально - економічний розвиток територій;
- обґрунтувати доцільність інституційних змін системи планування

видатків місцевих бюджетів, виходячи з пріоритетів досягнення ефективності використання бюджетних коштів;

- розкрити доцільність та переваги середньострокового планування видатків місцевих бюджетів на основі забезпечення взаємозв'язку бюджетних показників зі стратегічними цілями соціально – економічного розвитку територій.

Об'єктом дослідження є система планування видатків місцевих бюджетів.

Предметом дослідження є теоретичні і практичні питання планування видатків місцевих бюджетів.

Методи дослідження. Під час дослідження використовувались загальнонаукові та спеціальні методи, основними з яких є: абстрактно-логічний, дедуктивний, індуктивний, історичний, моделювання і прогнозування, методи системно-структурного, системного та функціонального аналізу, економіко-статистичні (групування, порівняння тощо).

Наукова новизна результатів дослідження полягає у розкритті економічної сутності значення бюджетного планування як інструменту системи фінансового управління, спрямованого на формування показників місцевих бюджетів, що здійснюється шляхом встановлення бюджетних цілей як на наступний бюджетний період так і на перспективний період.

Практичне значення одержаних результатів. У випускній кваліфікаційній роботі сформульовані висновки та пропозиції, які мають практичне значення і можуть бути використані фінансовими органами та органами місцевого самоврядування для удосконалення здійснюваної ними бюджетної політики у процесі планування видатків місцевих бюджетів; у навчальному процесі; а також для подальшого здійснення науково-дослідних робіт у даній галузі.

Матеріали для дослідження, зокрема статистичні дані, фактичні показники видатків бюджету міста Червоноград Львівської області взяті відповідно до даних фінансового управління Червоноградської міської ради.

Структура та обсяг роботи. Робота складається із вступу, трьох розділів, що поєднують шість підрозділів, загальних висновків, списку використаних джерел (53 найменувань) та 2 додатки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ

МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. Особливості та методи планування видатків місцевих бюджетів

Найважливішою ланкою місцевих фінансів, як системоутворюючої складової фінансової системи держави є місцеві бюджети. Через місцеві бюджети держава активно проводить соціальну політику. На основі коштів місцевих органів, сконцентрованих у місцевих бюджетах, здійснюється фінансування до 70% видатків соціальної сфери. При цьому коло фінансових заходів розширюється.

Економічна суть місцевих бюджетів проявляється в їх призначенні. Ці бюджети виконують наступні функції:

- формування грошових фондів по фінансовому забезпеченню діяльності місцевих органів влади;
- розподіл цих фондів між галузями господарства і їх використання: в першу чергу це такі галузі як місцева харчова промисловість, комунальне господарство;
- контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій, установ, підвідомчих цим органам влади [18].

Згідно до Бюджетного кодексу України місцеві бюджети – це головна фінансова база, що зосереджена в розпорядженні Рад народних депутатів та органів місцевого самоврядування, які складають, розглядають, затверджують і виконують свої бюджети, розпоряджаються переданими в їх підпорядкування підприємствами і отримують від них доходи [6].

Місцеві бюджети є одним із важелів, за допомогою якого проводиться перерозподіл валового внутрішнього продукту, в першу чергу, серед окремих соціальних верств населення та об'єднаних територіальних громад. Тобто, шляхом перерозподілу ВВП, місцевими органами виконавчої влади та

місцевого самоврядування реалізуються наступні пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку: підвищення рівня доходів населення, забезпечення якості та доступності послуг, забезпечення населення доступним житлом, задоволення потреб усіх споживачів економічно доступними житлово-комунальними послугами, покращення екологічного стану навколишнього середовища [16].

Місцевий бюджет є важливим інструментом впливу на розвиток економічної та соціальної сфери адміністративно-територіальної одиниці. При цьому результативність бюджетної політики місцевого самоврядування значним чином залежить від стану збалансованості місцевих бюджетів, рівня їх фінансової спроможності, напрямів використання бюджетних видатків. Важливою є розробка дієвих підходів щодо зміцнення фінансової забезпеченості територіальних громад, запровадження інструментів бюджетного регулювання міжбюджетних відносин, спрямованих на формування виваженої бюджетної політики на рівні місцевого самоврядування.

Специфіка функціонування та особлива роль місцевих бюджетів виявляється саме у складі та структурі їх видаткової частини. Бюджетні видатки дають змогу розкрити і дослідити економічну сутність місцевих бюджетів, фінансову базу органів місцевого самоврядування, які покликані вирішувати завдання місцевого значення, забезпечувати населення публічними послугами, сприяти всебічному і гармонійному розвитку територій. Крім цього, видатки місцевих бюджетів важливі не лише для розвитку територій, але і для реалізації державної фінансової політики [23].

Видатки місцевих бюджетів – це соціально-економічні відносини, які виникають між суб'єктами господарювання у зв'язку з фінансуванням власних і делегованих повноважень, з приводу розподілу та використання грошових фондів місцевого самоврядування, за цільовим і територіальним призначенням з метою розвитку адміністративно-територіальних одиниць та задоволення суспільних потреб. Оптимізація видатків місцевих бюджетів полягає у

фінансуванні на місцевому рівні, спрямованому на забезпечення ефективності використання бюджетних коштів [18].

На рівні місцевих органів влади управління бюджетними видатками має особливе значення, оскільки воно пов'язане з наданням населенню послуг у найбільш гуманітарно значимих сферах – освіті, охороні здоров'я, соціальному забезпеченні. Так, у 2017 році за окремими напрямками видатків у зведеному бюджеті України на частку місцевих бюджетів припадало на: житлово-комунальне господарство – 23,05 %, охорону здоров'я – 38,5 %, освіту – 17, 1%, духовний та фізичний розвиток – 21,45 %, соціальний захист і соціальне забезпечення – 4,65%. З приведених даних видно, що фінансування витрат на житлово-комунальне господарство, охорону здоров'я, освіту, духовний та фізичний розвиток, соціальний захист і соціальне забезпечення здійснюється здебільшого саме за рахунок коштів місцевих бюджетів.

З метою забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в країні запущено процес бюджетної децентралізації. Децентралізація збільшує можливості місцевої влади у розвитку власної території та дає змогу органам місцевого самоврядування проводити ретельне узгодження видатків з нагальними місцевими потребами.

Бюджетне планування є головним елементом бюджетного управління, його теоретичні основи і практика функціонування визначають якість та ефективність бюджетної політики держави та її регіонів. Удосконалення практики бюджетного планування необхідно розглядати як важливий інструмент підвищення ефективності державних видатків. Таким чином, бюджетне планування виконує роль інструмента реалізації політики держави. Аналізуючи багатоплановий і складний процес здійснення бюджетного планування, вважаємо за необхідне, зупинитися на визначенні суті самого поняття «бюджетне планування» [22].

На думку Свищевої В., – це «діяльність по розробці і складанню проекту бюджету, який забезпечує збалансованість та пропорційність бюджетних доходів та видатків, погодження та координація діяльності учасників

бюджетного процесу в майбутньому фінансовому році в процесі виконання бюджету».

На думку В.М. Федосова, «бюджетне планування - процес розроблення планів формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування, з метою достовірного й достатнього визначення обсягу та джерел формування бюджетних доходів, оптимального розподілу видатків і збалансування бюджету на відповідний період»[5].

На думку Юрія С.І., «бюджетне планування – це комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів на таких стадіях бюджетного процесу як складання, розгляд і затвердження бюджетів для визначення обсягів і джерел формування та напрямів використання бюджетних ресурсів держави з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку суспільства»[53].

Проаналізувавши тлумачення терміну «бюджетне планування» різними науковцями, можна стверджувати, що бюджетне планування – це елемент системи управління бюджетом, який дозволяє визначити обсяг, джерела і напрями використання бюджетних коштів відповідно до пріоритетних напрямів бюджетної політики.

Планування видаткової частини місцевих бюджетів виступає важливою складовою бюджетної політики, яка визначає ступінь ефективності здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень та впливає на стан соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. В сучасних умовах реформування бюджетної сфери формується відповідне розуміння сутності бюджетного планування, яке полягає у перенесенні акценту з утримання мережі бюджетних установ на результативність їх функціонування і ступінь якості та корисності послуг для населення країни. Удосконалення практики планування видатків місцевих бюджетів на основі запровадження сучасних фінансових механізмів, орієнтованих на програмування та досягнення результату, розглядається як

дієвий інструмент підвищення ефективності управління видатків місцевого самоврядування [11].

Планування доходів і видатків місцевих бюджетів здійснюється за допомогою таких методів:

- нормативного;
- розрахунково-аналітичного;
- балансового;
- прямого розрахунку;
- екстраполяції;
- програмно-цільовий.

Метод прямого рахунку використовується при плануванні проекту бюджету на один рік на різних управлінських рівнях. Цей метод полягає в здійсненні детальних планових розрахунків кожного елементу доходів або витрат.

Нормативний метод передбачає планування окремих показників на основі встановлених нормативів. Проте нормативи постійно слід переглядати і уточнювати через зміну законодавства і т.д.

Суть аналітичного методу полягає у тому, що визначається не загальна величина того або іншого показника, а його зміна в плановому періоді під впливом окремих чинників по відношенню до базового періоду.

Метод екстраполяції ґрунтується на визначенні бюджетних показників на основі встановлення стійкої динаміки їх розвитку. Розрахунок бюджетних показників здійснюється на основі досягнутого в попередньому періоді рівня розвитку і його коректування на відносно стабільний розвиток країни. Цей метод має свої недоліки. По-перше він не дає можливість збільшити або зменшити бюджетні доходи залежно від різних обставин в плановому році (зміна законодавства, роботи податкових і інших контролюючих органів). По-друге, він негативно впливає на економне використання бюджетних коштів, оскільки їх планування здійснюється виходячи з досягнутого рівня в попередньому році.

Одним з методів планування є балансовий метод, суть якого полягає в обов'язковому збалансуванні доходів і витрат. Розподіляти і споживати можна тільки те, що виробили. Збалансованість плану економічного і соціального розвитку та вдосконалення пропорцій в економіці, стійкий її розвиток створюють умови необхідні для формування і виконання збалансованого і реального бюджету [48].

Схематично проблеми бюджетного планування в Україні можна розподілити на такі групи:

- 1) відсутність прозорості бюджетного процесу;
- 2) низький рівень виконавчої дисципліни та низька якість нормативно-правової бази;
- 3) недосконалі механізми розрахунку дохідної бази бюджетів всіх рівнів;
- 4) неадекватні інструменти планування видатків [10].

Дієвим підходом до бюджетного планування є програмно-цільовий метод, який ґрунтується на раціональному управлінні бюджетними коштами та спрямований на вирішення соціально-економічних питань, що стоять перед суспільством на певному етапі його розвитку. Формування бюджету за програмно-цільовим методом дозволяє визначити бюджетні показники на основі планування відповідних суспільно значущих досягнень на рівні держави, адміністративно-територіальних одиниць, відповідних галузей економіки та соціальної сфери, забезпечити розробку взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення у встановлені терміни [51].

Планування витрат – одна з найбільш важливих процедур бюджетування, адже фінансові ресурси завжди обмежені. Аналіз витрат доцільно проводити систематично на різних етапах бюджетного процесу, оскільки він є одним із ключових елементів оцінки бюджетних програм. Цей процес не втрачає актуальності починаючи зі стадії планування майбутнього бюджету до стадій його затвердження та виконання.

Програмно-цільове планування – це один з видів планування, орієнтований на досягнення поставленої цілі. При формуванні та виконанні

бюджету на основі програмно-цільового методу акцент зміщується з планування бюджетних витрат на планування конкретних суспільних результатів – як поточних, так і перспективних. Постановка цілі при програмно-цільовому плануванні є формуванням дерева цілей. Відтак відповідно до нього визначається система заходів щодо реалізації цілі, тобто цільова комплексна програма. Для її здійснення будується спеціальна система управління, яка доводить завдання програми до конкретних виконавців і контролює їх виконання [30].

Використання програмно-цільового методу у формуванні та бюджетному плануванні на місцевому рівні особливо є ефективним у соціальній сфері, розбудові соціальної інфраструктури. В даний час склалася така ситуація, коли кількість програмних документів, по яких необхідно фінансувати ті або інші заходи, зокрема розвитку соціальної інфраструктури, через виділення коштів з державного бюджету, є достатньо значною. Потреби в засобах бюджету значно перевищують загальний об'єм фінансових ресурсів, які має в своєму розпорядженні держава. Більше того, в період ухвалення програмних документів враховується той факт, що надходження отримання доходів до бюджету шляхом проведення відповідній фіскальній політиці держави не завжди має характер постійного збільшення. Тобто динаміка надходження до бюджету може бути як позитивною, так і негативною в реальному вимірюванні. Така ситуація пов'язана з макроекономічною стабільністю, яка, у свою чергу, залежить і від внутрішніх та від зовнішніх причин [48].

Головні плюси програмно-цільового методу полягають у концентрації зусиль щодо вирішення проблеми, тобто виділення коштів є ключовим принципом цього методу. При постатейному підході має значення не мета, а сам факт виділення коштів для окремої установи, напряму, об'єкта, проте для розпорядника коштів неістотно, чи отримано результат. Саме спрямованість на вирішення проблеми, покращення соціально-економічних показників, досягнення поставленої мети відрізняє програмно-цільовий метод від постатейного. Формалізація взаємозв'язків між бюджетними та економічними

показниками дає можливість проводити моніторинг соціально-економічної ефективності й результативності за допомогою індикаторів, які можна групувати за критеріями умови, структури та ефекту [1].

За допомогою показників, прописаних у паспорті бюджетної програми, не тільки легко пересвідчитися щодо ступеня досягнутості мети, а й перевірити якість робіт, товарів і наданих послуг, а також, який соціальний, економічний та екологічний ефект отримано. Таким чином, програмно-цільовий метод через встановлення прямого зв'язку між виділеними коштами і кінцевих результатом сприяє транспарентності руху коштів та ефективності їх використання.

Формування місцевого бюджету має ґрунтуватись на пріоритетах регіональної бюджетної політики. Прогнозні та програмні документи соціально-економічного розвитку території, прогноз фінансового балансу на наступні роки мають бути підставою для визначення пріоритетних напрямів бюджетних видатків. У бюджетному процесі слід враховувати середньо- та довгострокову перспективу, встановлений зв'язок із загальними цілями соціально-економічного розвитку країни та адміністративно-територіальних одиниць [11].

Середньострокове планування видатків місцевого бюджету полягає у визначенні розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу коштів, необхідних для досягнення цілей на цей період відповідно до програмних документів соціально-економічного розвитку держави та територій. Метою середньострокового планування видатків місцевих бюджетів є забезпечення більш ефективного використання обмежених бюджетних ресурсів завдяки реалістичній оцінці майбутніх бюджетних надходжень та визначенню пріоритетів у фінансуванні видатків бюджету шляхом прогнозування на декілька бюджетних періодів. Головні розпорядники коштів державного бюджету, виходячи з індикативних показників обсягів видатків і надання кредитів із бюджету, складають плани своєї діяльності на плановий та наступні за ним два бюджетних періоди, які

включають заходи з реалізації інвестиційних проектів, із визначенням очікуваних результатів діяльності.

Перехід до середньострокового планування видатків місцевих бюджетів надасть учасникам бюджетного процесу можливість узгодити свої стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними коштами як у рамках підготовки проекту місцевого бюджету на плановий рік, так і на наступні за плановим бюджетні періоди. Це сприятиме переходу до формування довгострокової бюджетної політики на рівні місцевого самоврядування. Місцеві органи влади можуть застосовувати середньострокове планування бюджетних видатків для того, щоб зосередити увагу на довгострокових цілях, оцінити свої можливості та визначити стратегію досягнення результатів. При ефективному плануванні органи місцевого самоврядування мають змогу визначати пріоритети у спрямуванні фінансових ресурсів, розробляти ефективні заходи для реалізації бюджетної політики, аналізувати можливі наслідки прийнятих рішень, ефективно реагувати на обставини, які змінюються, удосконалювати управління установою і підвищувати результативність її роботи [49].

Аналізуючи все вищесказане можна зробити висновок, що сучасний стан національної економіки зумовлює необхідність подальшого вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку та повноцінного запровадження стратегічного планування видаткової частини місцевих бюджетів, яке передбачає планування заходів з розробки прогнозних і програмних документів, з реалізації та контролю за їх виконанням. Оцінка обсягів видатків бюджету на середньострокову перспективу потребує узгодження пріоритетів соціально-економічного розвитку держави з бюджетною політикою на середньострокову перспективу, чітко поставлених перспективних цілей, що мають бути відображені в Стратегії управління фінансами на місцевому рівні.

1.2. Зарубіжний досвід планування видаткової частини місцевих бюджетів

В сучасних умовах, коли відбувається процес децентралізації, реформування бюджетної політики, особливе значення надається питанням бюджетного планування як дієвого інструмента реалізації виконання програми соціально-економічного розвитку країни. Слід зазначити, що більшість розвинутих країн під час бюджетного планування застосовує середньострокове планування.

До таких країн відносяться Австрія, Велика Британія, Данія, Канада, Німеччина, Фінляндія, Швеція, Угорщина, Сполучені Штати Америки, Франція тощо. Не завжди у цих країнах середньостроковий бюджет є законом, але він є обов'язковим елементом закону. Завдяки йому відбуваються щорічне коригування та уточнення показників бюджету. Як свідчить світовий досвід, середньострокове бюджетне планування ґрунтується на п'ятих елементах:

- наявність узгодженої державної програми (стратегії) соціально-економічного розвитку країни;
- сформованість інституцій та процедур, що забезпечують якісне середньострокове макроекономічне і бюджетне прогнозування;
- наявність процедур вироблення «фіскальних правил», зокрема в частині обмеження середньострокових параметрів державного боргу, обсягу коштів на його обслуговування, бюджетного дефіциту/профіциту;
- наявність процедур і механізмів формування «бюджетних лімітів» для головних розпорядників коштів, моніторингу і забезпечення їх виконання;
- наявність механізмів сполучення елементів «річного» і «середньострокового» в бюджетному плануванні (середньострокові бюджетні програми, інвестиційні програми тощо) [17].

Усі елементи пов'язані між собою, що дає можливість більш ефективно здійснювати управління бюджетними коштами, досягати поставлених цілей та отримувати високі показники результативності та ефективності.

Досвід Європейського союзу в організації бюджетного процесу на довго- і середньострокову перспективу є дуже важливим для України не тільки в контексті інтеграції, а й як приклад дієвої системи, яка впроваджена і приносить результати у розвинених країнах. Європейський Союз як економічна спільнота досягнув значних успіхів у сфері середньострокового бюджетного планування. Система середньострокового бюджетного планування ЄС є відкритою, зрозумілою та доступною, вона регулюється конкретними документами і охоплює систему правил, обов'язкових для виконання країнами членами, а також різні підсистеми оцінювання, моніторингу виконання цих правил та низки засобів реагування на неадекватні дії країн – членів ЄС.

Зазначимо, що середньострокове бюджетне програмування країн ЄС базується на розробці бюджету у n – му році на $n + 2$ -й або $n + 3$ -й роки, при цьому середньострокові ліміти головних розпорядників бюджетних коштів потім або взагалі не переглядаються, або коригуються обмежено з урахуванням динаміки макроекономічних показників, що істотно зменшує політизацію бюджетного процесу [33].

Середньострокове бюджетне планування у Німеччині здійснюється щороку на три роки наперед і допускає коригування та уточнення наявних запланованих раніше показників. Сучасна система середньострокового планування передбачає прогнозування на п'ять років.

Особливої актуальності у світовій практиці набуло середньострокове планування видатків (далі — СПВ), основи якого розроблено Світовим банком. Це особливий підхід, завдяки якому державні фінанси розміщуються відповідно до пріоритетів політики розвитку держави. Такий механізм, у першу чергу, спрямований на подолання системних кризових явищ останніх років. Процес СПВ включає в себе три основні етапи. (Табл. 1.1)

Таблиця 1.1

Етапи середньострокового планування видатків

Етап	Підхід	Характеристика
I. Визначення середньострокового граничного розміру доходів державного бюджету, потрібних для фінансування видатків.	“зверху вниз” (top-down approach)	Застосування урядом (Міністерством фінансів або іншим міністерством, яке відповідає за підготовку бюджету, в поєднанні з іншими економічними міністерствами і, як правило, центральним банком) економетричних макромоделей. Відображає потенціал збору податкових та неподаткових надходжень; ємність та доступність позикових коштів; рівень реалізації бюджетних програм та проектів міжнародної технічної допомоги за підтримки країн-донорів, що реалізуються в країні, тощо
II. Визначення середньострокових галузевих потреб у фінансуванні (вартості бюджетних програм)	“знизу вверх” (bottom-up approach)	Узагальнення інформації, наданої розпорядниками бюджетних коштів місцевих рівнів. Мета: можливість гарантувати максимальну ефективність використання коштів місцевих бюджетів (ефективність розподілу ресурсів)
III. Погодження розподілу видатків та доопрацювання річного бюджету	процес узгодження (reconciliation Process)	Міністерство фінансів розглядає інформацію щодо видатків, надану розпорядниками бюджетних коштів з урахуванням галузевих особливостей та середньострокових бюджетних цілей. У результаті готується щорічний державний бюджет із середньостроковим прогнозом та подається парламенту для розгляду й ухвалення.

Світова практика свідчить, що планування з використанням лише підходу “зверху вниз” не може бути ефективним, оскільки зменшується рівень достовірності та точності інформації на місцях. Разом з тим менш ефективним у

індивідуальному використанні є підхід “знизу вверх” за рахунок ігнорування макроекономічних прогнозів та його трудомісткості. Саме тому у межах СПВ більшість країн використовують два підходи, але на різних етапах планування.

Зауважимо, що СПВ у своїй найдосконалішій формі означає, що річний бюджет формується на основі великих бюджетних програм, які визначаються виходячи з цілей політики і конкретних результатів. Річний бюджет обговорюється виходячи з нових заходів бюджетної політики, тоді як видатки за програмами, що тривають, уточнюються тільки на технічних підставах. При цьому уточнення ґрунтуються на багаторічних оцінках, підготовлених протягом попередніх років. Практика показує, що порівняння оцінок уряду з аналізом та оцінками, підготовленими незалежними експертами та неурядовими організаціями, дозволяє отримати більш реалістичну картину [24].

На особливу увагу заслуговує програмно-цільове бюджетування. Більшість країн цей метод визначила як найпрогресивніший у бюджетному плануванні. Його особливістю є високий рівень результативності. Він передбачає планування конкретних програм з конкретним суспільним результатом як на поточний, так і на середньостроковий періоди. Початок його застосування відбувся у 60-х роках минулого століття у США і застосовується понад 50 років як на державному, так і на місцевому рівнях.

Американське бюджетне планування має свої особливості. Так, програмний бюджет не затверджується законом про бюджет, а програмні витрати федерального бюджету відображаються в бюджетних документах, що входять до складу пакета бюджетних документів, який щорічно спрямовується Президентом США до Конгресу. Програмний бюджет планується на десятирічний період, в якому подаються стратегічні, довгострокові і короткострокові цілі та завдання розвитку країни. Така організація бюджетного планування дає змогу оцінити прямі і кінцеві результати діяльності органів влади. На наш погляд, Україні необхідно більш чітко визначити поняття «прямі результати», сутність яких полягає в обсягу надання державних послуг, та «кінцеві результати», тобто визначити певні макроекономічні та соціальні

наслідки. Таким чином, це буде впливати на виконання бюджетної політики, обґрунтоване виконання цілей та завдань, ефективне управління державними коштами [21].

Такі підходи бюджетного планування, на нашу думку, дають змогу уряду більш ефективно здійснювати управління державними фінансами як у майбутньому періоді, так і у поточному році; обґрунтовано проводити загальнодержавну політику, зокрема бюджетну, у напрямі сталого економічного розвитку країни та зростання добробуту населення.

Перехід до середньострокового бюджетного планування в Україні є не просто технічною зміною у формуванні бюджету шляхом додавання ще двох бюджетних періодів до розрахунків, а системною зміною бюджетної політики. Це має забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів та відповідний розподіл обмежених ресурсів. Також це посилить бюджетну дисципліну, адже будуть визначатися та відображатися наслідки поточної політики протягом наступних років і буде забезпечуватися дотримання стелі видатків. Такий підхід підвищить передбачуваність бюджетних ресурсів та планування заходів політики.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ СИСТЕМИ ФОРМУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

2.1. Аналіз видаткової частини місцевих бюджетів за 2013-2017 рр

В умовах забезпечення фінансової децентралізації місцевих органів влади виникає потреба в оптимізації видатків місцевих бюджетів. Стратегічними в даному напрямі є державні заходи щодо зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема шляхом підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів, та децентралізація управління бюджетними коштами, передбачені розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів” від 23 травня 2007 р. № 308-р. [10]. Для досягнення даної мети поставлено завдання щодо чіткого розмежування на законодавчому рівні видатків на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; конкретизації видаткових повноважень місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери та перерозподілу видатків між державним та місцевими бюджетами. Поряд з тим, в умовах прийнятих змін до бюджетного законодавства в напрямі децентралізації фінансів, виникає потреба в удосконаленні окремих аспектів фінансування місцевих бюджетів.

Таблиця 2.1

Видатки місцевих бюджетів за період 2014-2017 рр. та їх частка у видатках Зведеного бюджету України

	2014	2015	2016	2017
Видатки місцевих бюджетів, млн. грн.	227 744,80	283 228,00	354 686,80	502 058,40
Частка видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України, %	43,54	41,66	42,44	47,5

З наведених даних у Таблиці 2.1 чітко видно, що видатки місцевих бюджетів з кожним роком збільшуються, відповідно збільшується і їх частка у видатках зведених бюджетів. У 2017 році видатки збільшились на 274 314 млн. грн у порівнянні з 2014 роком.

Для того, щоб краще побачити динаміку видатків місцевих бюджетів доцільно буде провести аналіз за окремими статтями видатків. Протягом останніх років спостерігається постійне збільшення рівня видатків місцевих бюджетів саме від об'єктивних чинників, таких як щорічне підвищення рівня мінімальної заробітної плати, збільшення тарифів на енергоносії та комунальні послуги, підвищення вартості медикаментів та перев'язувальних матеріалів, продуктів харчування (Додаток Б).

Структура видатків за економічною класифікацією свідчить про те, що протягом тривалого часу найбільшу питому вагу складають видатки на оплату праці та відповідні відрахування, а саме 43,9% у 2012 році та 25,99% у 2017 році, тобто в сучасних умовах найбільша сума коштів спрямовується саме на покриття видатків на оплату праці працівника освіти, фізичної культури та спорту, охорони здоров'я. Це свідчить про те, що органи місцевого самоврядування продовжують працювати лише на виконання власних та делегованих повноважень, не набувши відповідного рівня самостійності, що прямо суперечить основним принципам проведення бюджетної децентралізації.

Слід зазначити, що позитивним фактором є збільшення розміру видатків на надання поточних трансфертів населенню на соціальне забезпечення з 20,1% у 2012 році до 28,5% у 2016 році, що дає можливість підтримки мало захищених верств населення шляхом надання житлових субсидій. Проте у 2017 р. можна спостерігати знову скорочення частки цих видатків, видатки на виплату пенсій все ж займають лише 0,01 % усіх видатків. Витрати на придбання медикаментів за аналізований період значно зменшились їх частка у 2017р. становила лише 0,3%, таке скорочення може суттєво вплинути на рівень життя населення, витрати ж на придбання продуктів харчування для хворих мали негативну тенденцію до зменшення від 2,7% у 2012 р. до 1,7% у 2017 р.

хЦе свідчить про те, що, незважаючи на значні інфляційні процеси, що останніми роками відбуваються в державі, сума витрат за цими статтями значно не збільшувалась, тобто населення отримувало необхідну медичну допомогу не в повному обсязі.

Важливим напрямом зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування є проведення бюджетної децентралізації. Сутність бюджетної децентралізації полягає в передачі відповідних бюджетних повноважень та надходжень від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування.

Основною метою при цьому є забезпечення в повному обсязі органів місцевого самоврядування відповідними фінансовими ресурсами, надання їм більшої самостійності та мобілізації їх внутрішніх резервів.

Основними завданнями проведення бюджетної децентралізації є:

- розширення кола фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- підвищення рівня відповідальності органів місцевого самоврядування в процесі формування, розподілу та використання місцевих фінансових ресурсів;
- зменшення розміру міжбюджетних трансфертів за рахунок розширення власних надходжень;
- цільове та прозоре використання коштів органами місцевого самоврядування відповідно до бюджетних програм.

Для місцевого самоврядування головним завданням є формування та нарощування власної ресурсної бази, упорядкування питань власності стосовно об'єктів соціально-культурної сфери з одночасним розглядом питань їх можливої функціональної оптимізації, формування ефективних інституцій для результативної роботи та виконання всіх необхідних повноважень та територіального розвитку [13].

Станом на 01 січня 2018 року місцеві бюджети одержали 272,9 млрд грн. міжбюджетних трансфертів, у тому числі:

- базову дотацію – 5,8 млрд грн;

- субвенцію на соціальний захист населення – 124,7 млрд грн;
- освітню субвенцію – 51,5 млрд грн;
- медичну субвенцію – 56,2 млрд грн;
- субвенцію на формування інфраструктури ОТГ – 1,5 млрд грн;
- субвенцію на соціально-економічний розвиток окремих територій – 6,2 млрд грн [25].

Слід зазначити, що Україна має вищий порівняно з більшістю країнами ЄС показник залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, маючи при цьому високу частку податкових надходжень, крім того, в Україні в середньому лише 48,5% трансфертів, що спрямовувались урядом на рівень місцевих бюджетів становлять трансферти на загальні цілі – кошти яких органи місцевої влади мають право самостійно розподіляти та витратити на власний розсуд. В свою чергу, у більшості країн ЄС така частка є значно вищою, для прикладу, у Німеччині вона складає 95%, у Швеції – 75%, у Великобританії – 64%, Польщі – 62% [12].

Таблиця 2.2

Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією у 2008-2017 рр.,%

Функції	Роки									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Загальнодержавні функції	6,5	6,1	6,4	5,5	4,8	5,3	4,9	5,2	4,6	4,8
Оборона	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Громадський порядок, безпека та судова влада	1,6	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Економічна діяльність	9,1	4,7	4,9	6,8	5,8	4,3	4,1	6,8	9,9	11,3
Охорона навколишнього природного середовища	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5
Житлово-комунальне господарство	6,1	5,3	2,9	4,6	8,8	3,5	7,8	5,6	5	5,5
Охорона здоров'я	18,8	21,3	22,5	21,4	21,2	21,1	20,6	21,3	18	17,3
Духовний та фізичний розвиток	3,6	3,8	4	3,8	3,7	3,9	4	3,4	3,4	3,3
Освіта	28,3	31,4	31,9	32,6	32	33,9	31,7	30	27	27,5

Продовження таблиці 2.2

Соціальний захист та соціальне забезпечення	16,7	20	22	23,1	22,5	25,7	25,5	25,9	30,3	28,5
Міжбюджетні трансфери	8,8	6,7	4,8	1,5	0,6	0,7	0,9	1,1	1,2	1,2
Усього	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Джерело: складено автором на основі даних МФУ.

Розглянемо структуру видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією за останні 10 років (табл. 2.2). Найбільшою статтею видатків місцевих бюджетів є видатки на освіту (максимальне значення у 2013 р. – 33,9%, мінімальне значення у 2016 р. – 27,0%), а саме видатки на дошкільну освіту та загальну середню. Також на соціальний захист та соціальне забезпечення (максимальне значення у 2016 р. – 30,3%, мінімальне значення у 2008 р. – 16,7%), основну частину у складі цих видатків займають видатки на допомогу у вирішенні житлового питання – у 2017 році ця сума становила 67 095 645,9 тис. грн.. Зазначені показники мають двоїстий характер та несуть певні соціальні наслідки: з одного боку, піклування держави про соціально незахищені верстви населення – це позитивний момент, який забезпечує реалізацію досягнення справедливості та рівності в суспільстві; з іншого боку – зростання соціальних витрат спричиняє додатковий тиск на місцеві бюджети та обмежує фінансові можливості здійснення видатків розвитку. Найменшою статтею видатків є видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу, а також на оборону (Рис. 2.1)

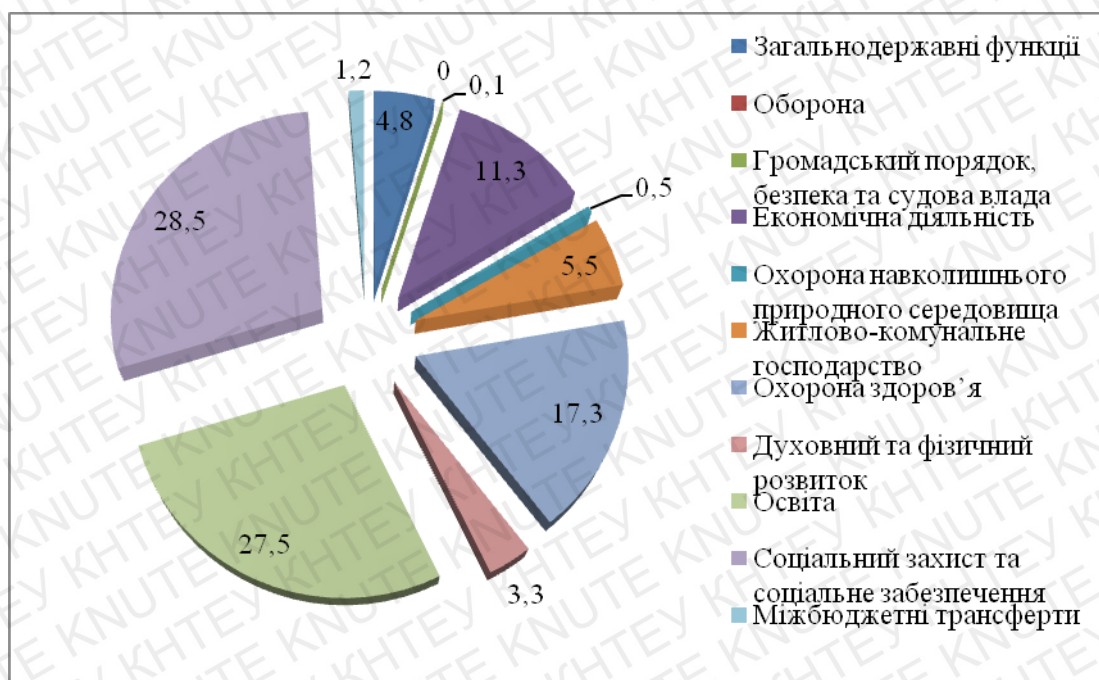


Рисунок 2.1 Частка видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією у 2017 році.

У структурі видатків місцевих бюджетів у 2015-2017 рр. підвищилася частка трансфертів з місцевих бюджетів до державного бюджету, частка видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, економічну діяльність, без змін залишається частка на фізичну культуру і спорт, а всі інші показники знизилися. Відповідно до концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня у сфері соціального захисту населення визначено забезпечення розвитку об'єктів соціального та культурного призначення та надання соціальної допомоги через територіальні центри. У зв'язку з цим слід зазначити, що органи місцевого самоврядування наділені більш широкими повноваженнями щодо фінансового забезпечення соціального захисту населення, водночас, мають обмежені власні джерела і залежать від трансфертів з державного бюджету, частка яких у доходах місцевих бюджетів із року в рік збільшується.

Для кращого розуміння динаміки видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією доцільно буде розрахувати такі показники: абсолютне відхилення та темп приросту. (Табл. 2.3) Розрахувавши, темп

приросту чітко видно, що видатки місцевих бюджетів у 2017 році збільшилися на 41 %. Найбільший прогрес відбувався у видатках на охорону навколишнього середовища, їх обсяг збільшився на 76 % у порівнянні з 2016 р.. Також значно збільшилися видатки на оборону – на 70%. Слід відзначити, що видатки на оборону до 2011 р. з місцевих бюджетів не здійснювалися.

Таблиця 2.3

Динаміка видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією у 2015-2017 рр.

Функції	Роки			Абсолютне відхилення (ланц.)	Абсолютне відхилення (базис.)	Темп приросту
	2015	2016	2017			
Загальнодержавні функції	14 525 678,80	16 207 662,20	23 802 388,20	7 594 726,00	9 276 709,40	46,86
Оборона	10 573,00	8 374,80	14 163,70	5 788,90	3 590,70	69,12
Громадський порядок, безпека та судова влада	319 555,30	386 197,00	634 797,40	248 600,40	315 242,10	64,37
Економічна діяльність	19 121 931,60	34 768 942,20	55 883 230,50	21 114 288,30	36 761 298,90	60,73
Охорона навколишнього природного середовища	1 476 724,50	1 483 795,80	2 609 312,60	1 125 516,80	1 132 588,10	75,85
Житлово-комунальне господарство	15 678 936,50	17 535 011,50	27 170 519,90	9 635 508,40	11 491 583,40	54,95
Охорона здоров'я	59 550 703,70	63 038 824,20	85 663 045,60	22 624 221,40	26 112 341,90	35,89
Духовний та фізичний розвиток	9 609 186,50	11 938 899,30	16 444 241,30	4 505 342,00	6 835 054,80	37,74
Освіта	84 007 794,40	94 611 227,30	136 618 451,10	42 007 223,80	52 610 656,70	44,40
Соціальний захист та соціальне забезпечення	72 638 903,50	106 364 664,20	141 282 848,60	34 918 184,40	68 643 945,10	32,83
Міжбюджетні трансферти	3 144 048,10	4 171 580,50	5 967 702,80	1 796 122,30	2 823 654,70	43,06
Усього	280 084 036,00	350 515 178,80	496 090 701,70	145 575 522,90	216 006 665,70	41,53

* Джерело: складено автором на основі даних МФУ.

Проведений аналіз свідчить, що перший рік запровадження реформи децентралізації був не досить успішним, оскільки: по-перше, був потрібен час для адаптації до нових законодавчих змін; по-друге, почався процес створення та об'єднання територіальних громад, що вимагало належної фінансової підтримки держави та призвело до збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам. Крім того, очевидним недоліком системи формування місцевих бюджетів є високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті. Місцеві бюджети все ще залишаються фінансово залежними, що свідчить про неефективність наявної бюджетної політики й потребу швидких, скоординованих дій для внутрішньої стабілізації та забезпечення соціально-економічного розвитку в середньостроковій перспективі. Важливим завданням бюджетної політики як ефективного інструменту соціально-економічного розвитку України й адміністративно-територіальних утворень в умовах децентралізації є гармонізація структури доходної та видаткової частин бюджету [15].

2.2 Планування та виконання видаткової частини бюджету міста Червоноград Львівської області.

Ефективне використання коштів місцевих бюджетів потребує здійснення аналізу фінансових ресурсів, необхідних для реалізації встановлених цілей та завдань соціально-економічного розвитку територій, моніторингу виконання видаткових повноважень місцевих органів влади, оцінки очікуваних результатів, вартісної оцінки затрат. Вимірювання ефективності використання бюджетних коштів забезпечується сукупністю дій, операцій або процедур, спрямованих на визначення кількісних і якісних ознак ефективності, їх комплексний та системний аналіз. При вивченні різних явищ і процесів, що відбуваються в економічному житті, не можна обійтися без кількісних характеристик [28].

Міський бюджет м. Червонограда формується на основі Податкового і Бюджетного кодексів України та інших законодавчих актів, що стосуються місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, які діють на сьогоднішній день.

Аналіз видатків місцевих бюджетів можна здійснювати за різними напрямками, виходячи із кваліфікаційних ознак їх групування. Дані таблиці 2.4. відображають структуру видатків бюджету міста Червонограда Львівської області за 2013-2017 рр. у розрізі функцій, що виконуються місцевими органами влади. Основна частина видатків загального фонду бюджету міста традиційно спрямовується на соціально-культурну сферу – освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура та мистецтво. За даними 2017 року їх питома вага у структурі загального фонду склала 89,46%. З року в рік частка цих видатків коливається в межах одного значення, проте видатки зростають з кожним роком. У 2017 році порівняно з 2013 роком видатки загального фонду бюджету міста зросли на 321 677 550 грн.

У минулому році у структурі видатків загального фонду бюджету міста за функціональною класифікацією порівняно з даними 2016 року найбільші зміни відбулися щодо видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, по яких спостерігається збільшення коштів на 62 114 952 грн., проте зміни питомої ваги по даній статті видатків незначні, це можна пояснити збільшенням видатків по іншим статтям, а саме досить значне зростання видатків на фізичну культуру і спорт, у порівнянні з попередніми роками. Водночас, відмічається зменшення частки видатків на транспорт, майже у 2 рази порівняно з минулим роком.

В цілому обсяги видатків загального фонду бюджету міста на соціально-культурну сферу у 2017 році збільшилися на 142 679 193 грн., у відсотковому співвідношенні на 37,8%, у порівнянні з 2016 роком. Серед них найбільшими є видатки на освіту – 166,5 млн. грн., охорону здоров'я – 107,1 млн. грн., соціальний захист та соціальне забезпечення – 224,7 млн. грн.. (рис. 2.2)

Таблиця 2.4

Структура видатків загального фонду бюджету м. Червонограда Львівської області за функціональною класифікацією

Видатки	Роки									
	2013		2014		2015		2016		2017	
	грн.	питома вага, %	грн.	питома вага, %	грн.	питома вага, %	грн.	питома вага, %	грн.	питома вага, %
Державне управління	9 051 855	3,49	9 454 318	3,58	11 553 826	3,32	14 630 797	3,46	23 749 337	4,08
Освіта	75 472 649	29,06	72 120 230	27,28	92 548 561	26,60	121 466 788	28,73	166 530 174	28,64
Охорона здоров'я	62 737 290	24,16	60 478 585	22,88	81 220 201	23,35	78 408 325	18,54	107 100 670	18,42
Соціальний захист та соціальне забезпечення	87 074 194	33,53	97 040 895	36,71	115 177 626	33,11	162 571 313	38,45	224 686 265	38,65
Житлово-комунальне господарство	5 523 585	2,13	5 958 345	2,25	19 705 545	5,66	13 252 810	3,13	16 068 363	2,76
Культура і мистецтво	11 891 325	4,58	11 410 655	4,32	14 283 089	4,11	14 976 248	3,54	21 784 758	3,75
Засоби масової інформації	400 000	0,15	445 000	0,17	455 000	0,13	445 000	0,11	560 000	0,10
Фізична культура і спорт	3 062 509	1,18	2 922 274	1,11	4 549 507	1,31	4 514 583	1,07	8 255 591	1,42
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	1 123 600	0,43	1 045 500	0,40	3 090 238	0,89	6 280 481	1,49	3 837 464	0,66
Будівництво	60 890	0,02	34 993	0,01	98 795	0,03	109 159	0,03	142 150	0,02
Інші видатки	38 077	0,01	56 062	0,02	94 643	0,03	68 141	0,02	141 515	0,02
Усього	259 707 402	100	264 341 719	100	347 863 741	100	422 839 672	100	581 384 952	100

* Джерело: складено автором на основі даних Червоноградської міської ради

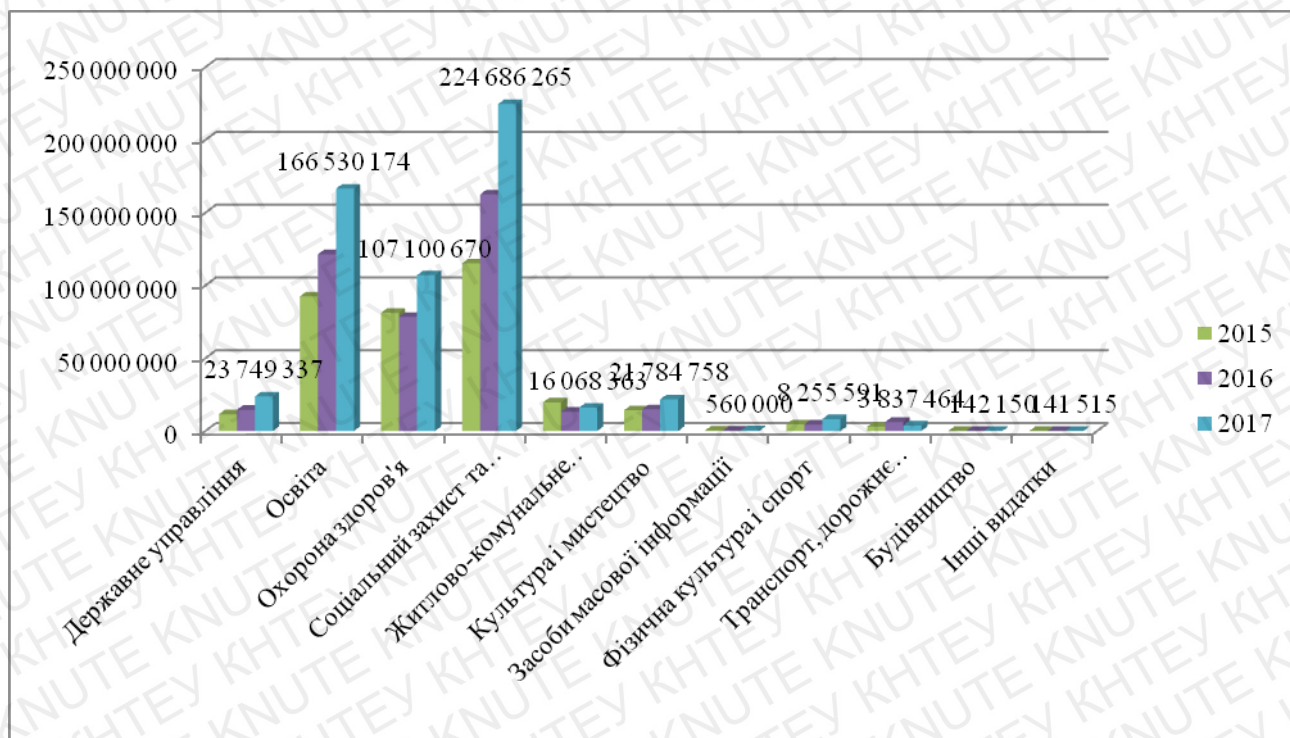


Рисунок 2.2. Видатки загального фонду бюджету м. Червоноград відповідно до функціональної класифікації у 2015 – 2017 рр.

Видатки на державне управління профінансовано у сумі 23,7 млн. грн.. ріст їх обсягу склав 62,3%, а частка у структурі видатків загального фонду залишилась майже на рівні попереднього року – 4,08 (+0,62%). На виконання функцій у сфері житлово-комунального господарства за підсумками 2017 року припало 2,76 % видатків загального фонду бюджету міста.

Зміни фактичних обсягів зазначених видатків протягом 2013-2017 рр. характеризуються наступним: видатки бюджету міста загального фонду зросли на 37,5 - 158,5 млн. грн., у порівнянні з 2016 роком, і на 321,7 млн. грн.. у порівнянні з 2013 роком. Найбільш помітні зміни відбулися у фінансуванні державного управління, видатки зросли на 62,32 % у порівнянні з 2016 роком і становили – 23,7 млн. грн., а у порівнянні з 2013 роком їх приріст становить 14,7 млн. грн. Дуже помітним є збільшення видатків на фізичну культуру і спорт – +3,7 млн. грн.. у порівнянні з 2016 роком. Проаналізувавши видатки бюджету міста можна зробити висновок, що з кожним роком видатки на освіту і культуру збільшуються, у 2017 році це +45 млн. грн.. та 6,8 млн. грн. відповідно.

Таблиця 2.5

Динаміка видатків бюджету міста Червоноград за функціональною класифікацією у 2013-2017 рр.

Видатки	Роки					Абсолютний приріст		Темп приросту, %	
	2013	2014	2015	2016	2017	Базисний	Ланцюговий	Базисний	Ланцюговий
	грн.	грн.	грн.	грн.	грн.				
Державне управління	9 051 855	9 454 318	11 553 826	14 630 797	23 749 337	14 697 482	9 118 540	162,37	62,32
Освіта	75 472 649	72 120 230	92 548 561	121 466 788	166 530 174	91 057 525	45 063 386	120,65	37,10
Охорона здоров'я	62 737 290	60 478 585	81 220 201	78 408 325	107 100 670	44 363 380	28 692 345	70,71	36,59
Соціальний захист та соціальне забезпечення	87 074 194	97 040 895	115 177 626	162 571 313	224 686 265	137 612 071	62 114 952	158,04	38,21
Житлово-комунальне господарство	5 523 585	5 958 345	19 705 545	13 252 810	16 068 363	10 544 778	2 815 553	190,90	21,24
Культура і мистецтво	11 891 325	11 410 655	14 283 089	14 976 248	21 784 758	9 893 433	6 808 510	83,20	45,46
Засоби масової інформації	400 000	445 000	455 000	445 000	560 000	160 000	115 000	40,00	25,84
Фізична культура і спорт	3 062 509	2 922 274	4 549 507	4 514 583	8 255 591	5 193 082	3 741 008	169,57	82,86
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	1 123 600	1 045 500	3 090 238	6 280 481	3 837 464	2 713 864	-2 443 017	241,53	-38,90
Будівництво	60 890	34 993	98 795	109 159	142 150	81 260	32 991	133,45	30,22
Інші видатки	38 077	56 062	94 643	68 141	141 515	103 438	73 374	271,65	107,68
Усього	259 707 402	264 341 719	347 863 741	422 839 672	581 384 952	321 677 550	158 545 280	123,86	37,50

* Джерело: складено автором на основі даних Червоноградської міської ради

Основний принцип формування бюджету - це прогноз збалансованих показників міського бюджету за доходами і видатками.

Планування видатків міського бюджету проводиться, виходячи з необхідності першочергового забезпечення бюджетними коштами найважливіших напрямків і заходів у соціально-культурній сфері, житлово-комунальному господарстві. Пріоритетне спрямування коштів передбачається на заробітну плату та нарахування на неї, енергоносії, харчування та на інші захищені статті в закладах освіти, охорони здоров'я, культури.

Проаналізувавши виконання бюджету м. Червонограда за видатками протягом 2014-2017 рр. можна зробити висновок, що у 2015 і 2016 рр. видатки бюджету були здійснені на 100% відповідно до затвердженого плану у бюджеті на рік (Табл. 2.6). Проте у 2017 р. фактичні видатки значно перевищили заплановану межу, в результаті чого саме у цьому році бюджет було виконано з незначним дефіцитом. Позитивним моментом є те що, саме у 2017 році, вдалось збільшити і доходи, які перекрили частину незапланованих видатків.

Таблиця 2.6

Виконання бюджету м. Червоноград за видатками за період 2014-2017 рр.

Видатки	2014		2015		2016		2017	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт
Загальний фонд	276 335 144	264 341 719	345 876 582	347 863 741	422 848 149	422 839 672	503 675 500	581 384 952
Спеціальний фонд	66 077 533	54 140 654	36 074 233	34 553 094	62 192 492	59 080 871	11 730 600	77 550 919
Усього	342 412 677	318 482 373	381 950 816	382 416 834	485 040 641	481 920 543	515 406 100	658 935 871
Відсоток виконання до річного плану загального фонду	95,66%		100,57%		99,998%		115,43%	
Відсоток виконання до річного плану спеціального фонду	81,94%		95,78%		95%		661%	
Відсоток виконання до річного плану усього	93,01%		100,12%		99,36%		127,85%	

Загальний обсяг видатків в міському бюджеті на 2018 рік визначено в обсязі 633 988,1 тис.грн., з них видатки загального фонду 619 103,5 тис.грн., спеціального – 14 884,6 тис.грн.

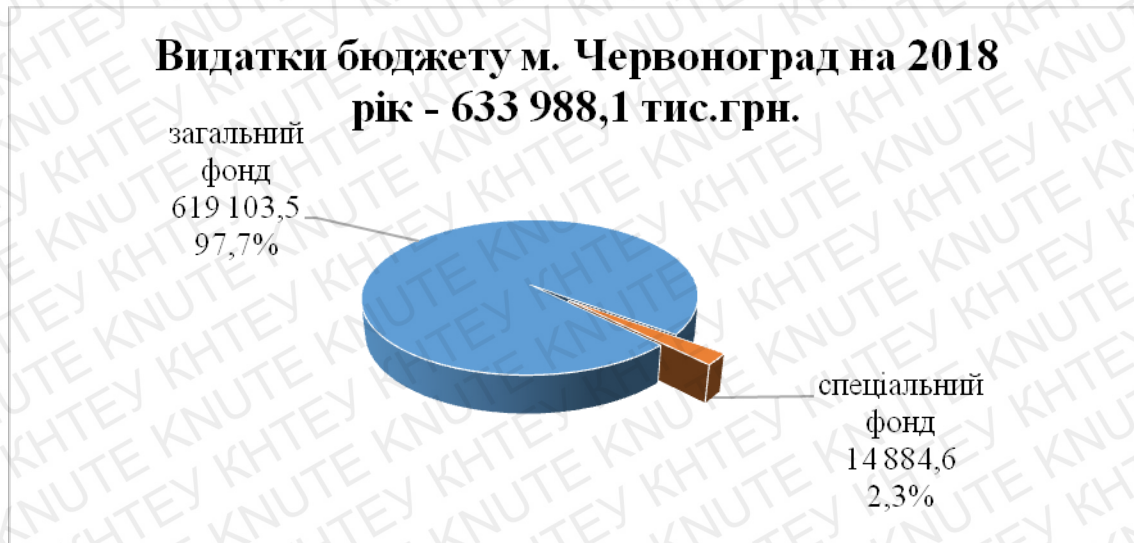


Рисунок 2.3. Планові видатки бюджету міста на 2018 р.

Найбільшу питому вагу у видатках складає:

- заробітна плата з нарахуванням – 287 582,4 тис.грн. або 46,5%.

Додаткове фінансове навантаження на міський бюджет в зв'язку з доплатами до мінімальної заробітної плати у 2018 році складе 29,7 млн.грн.

- видатки на надання пільг, допомог та житлових субсидій – 240 544 тис.грн., або 38,9 %,
- енергоносії – 40 615,4 тис.грн. або 6,5%,
- харчування – 9 010,7 тис.грн, або 1,5 %
- медикаменти, пільгові медикаменти – 3 516,2 тис.грн., або 0,6%
- інші видатки – 37 834,8 тис.грн. або 6,0% (Рисунок 2.4)

На утримання установ освіти у 2018 р. планується спрямувати із загального фонду 185 535,2 тис.грн., з них за рахунок освітньої субвенції 85 037,7 тис. грн. (45,8%). Освітня субвенція, як і у 2017 році, буде спрямовуватись лише на виплату заробітної плати з нарахуванням педагогічним працівникам загальноосвітніх закладів та вечірньої школи.

У 2018 році місту вперше виділена дотація з обласного бюджету на здійснення переданих видатків з утримання закладів освіти за рахунок додаткової дотації з державного бюджету в сумі 6 839,0тис.грн. Ці кошти спрямовуються на оплату теплопостачання по загальноосвітніх закладах.

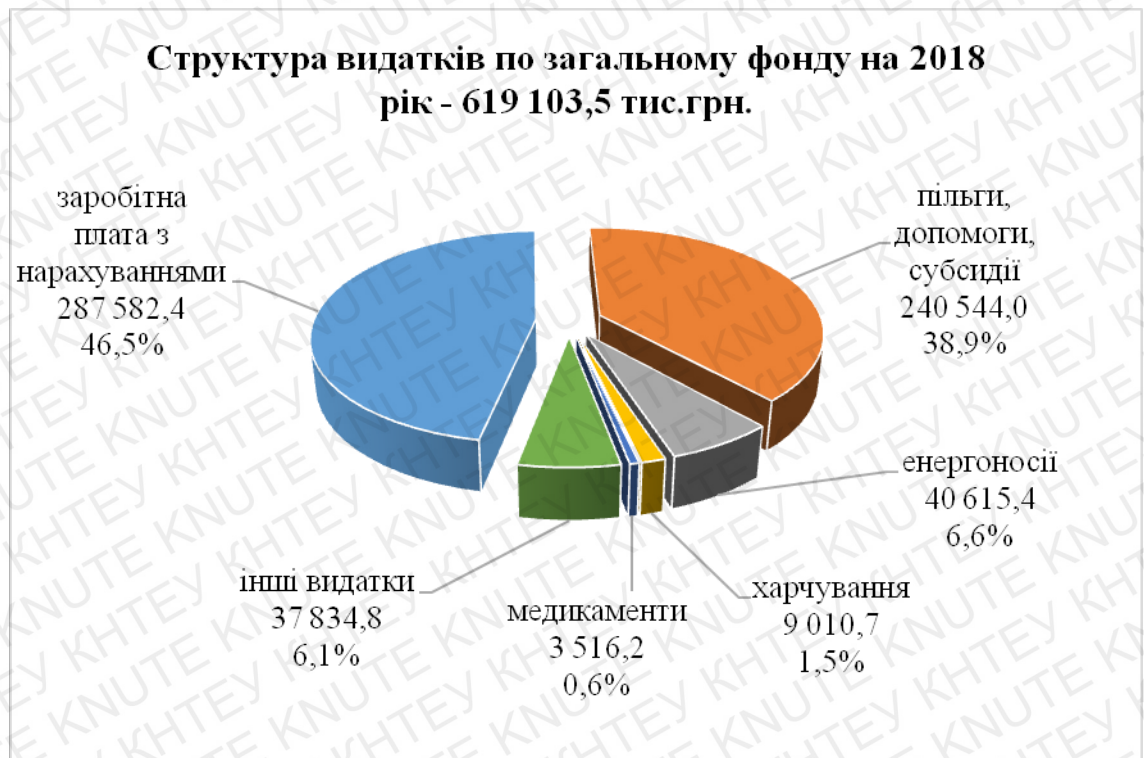


Рисунок 2.4. Видатки бюджету міста за економічною класифікацією

У Державному бюджету України на 2018 рік бюджету м.Червоноград передбачені субвенції:

- медична субвенція на багатoproфільну стаціонарну медичну допомогу населенню (вторинна медицина) в сумі 53 850,1тис.грн.,
- субвенція на первинну медичну допомогу населенню, що надається центрами первинної медичної (медико-санітарної) допомоги (І півріччя) – 10 822,1тис.грн.,
- на централізовані заходи з лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет -1 088,0тис.грн.,
- на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань за рахунок відповідної субвенції з державного бюджету – 1 020,7тис.грн.,

-додаткова дотація на здійснення переданих видатків з утримання закладів охорони здоров'я – 2 500,0 тис.грн.

Як і в минулих роках кошти медичної субвенції не забезпечують потреби медицини навіть на заробітну плату. Бюджетний запит по заробітній платі становить 79,7млн.грн., а субвенція лише 53,9млн.грн.(68%).

Варто зазначити, що на кожній сесії міського ради м. Червонограда розглядаються бюджетні програми та ефективності їх виконання. Так, у березні 2018 року було прийнято на розгляд 36 бюджетних програм, в яких поставлено завдання та мету, яку буде досягнуто в процесі виконання. Наприклад, програма «Соціального захисту окремих категорій громадян м. Червонограда», на яку було виділено 1 620 000 грн і яка затверджена на рік активно виконується і особам, які потребують допомоги щомісячно виділяються додаткові кошти.

Отже, можна стверджувати, затвердження бюджетних програм на місцевому рівні – це ефективно і діємо і тільки таким чином, можна дійсно прослідкувати за призначенням виділених коштів.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

3.1. Вдосконалення програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів

Бюджетна політика передбачає розробку певного плану дій, послідовність тих чи інших заходів та інструментів їх реалізації. Таким інструментом може бути програмування економічного та соціального розвитку країни та регіонів. Економічне програмування розглядається як форма державного регулювання економіки, засіб впливу центральних та місцевих органів влади за допомогою різних методик та інструментів на розвиток економічних процесів з метою забезпечення позитивних фінансово-економічних результатів. Його завдання полягає у комплексному використанні всіх елементів соціальної та економічної політики для досягнення поставленої мети. Програмування передбачає не тільки формулювання цілей, але й визначення матеріальних, фінансових засобів їх реалізації [28].

В умовах обмеженості та недостатності бюджетних ресурсів питання удосконалення прогресивних методик економічного програмування в Україні є наразі досить актуальним, особливо на місцевому рівні.

Ефективне управління видатками бюджету є важливою частиною бюджетної політики. При цьому програмно-цільовий метод (далі — ПЦМ) є дієвим інструментом, який забезпечує планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу, орієнтований на досягнення конкретної мети відповідно до встановлених пріоритетів. На сьогодні ПЦМ застосовується на рівні державного бюджету та деяких місцевих бюджетів і певною мірою дозволяє відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних показників та іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Тож при застосуванні ПЦМ існує можливість відстеження відповідності витрат з бюджету цілям і завданням держави, що є основою оцінки ефективності здійснених витрат.

Зволікання із застосуванням ПЦМ у бюджетному процесі на місцевому рівні має такі негативні риси:

- 1) не розвивається надання послуг на конкурентній основі у зв'язку з тим, що не проводиться аналіз ефективності співвідношення вартості послуг до суми коштів, використаних на їх надання;
- 2) головною метою фінансування в умовах діючих підходів до планування місцевих бюджетів є утримання мережі бюджетних установ, що склалася історично, без урахування ефективності їх функціонування;
- 3) в умовах жорсткої обмеженості бюджетних коштів проводиться пропорційне скорочення фінансування бюджетних установ, незалежно від того, наскільки ефективно чи неефективно надання ними послуг;
- 4) управлінці не мають достатньої інформації для оцінки рівня задоволення отримувачів послуг, доступності послуг, встановлення пріоритетів та відмови від неефективних послуг або зміни способу їх надання [40].

Основою програмно-цільового методу слугує бюджетне планування, оскільки від нього залежить доцільність бюджету, його реалістичність та якість виконання. Необгрунтований бюджет не може бути ефективним, тим більше – вирішувати нагальні проблеми, сприяти стабілізації фінансової системи та забезпечувати економічне зростання. У цьому зв'язку всі майбутні проблеми бюджету, взаємоузгодження в ланках бюджетної системи мають вирішуватися не в процесі його виконання, а на стадії планування [35].

Програмно-цільовий підхід у бюджетному процесі передбачає формування і використання бюджету відповідно до бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів, зокрема: визначення загальної мети кожної бюджетної програми на довго- й середньостроковий періоди; цілей і завдань програми на короткостроковий період; видів і напрямів діяльності, яка забезпечує реалізацію програми. Такий підхід має ґрунтуватися на ретельному

аналізі необхідних і можливих бюджетних ресурсів для фінансування програми у плановому й наступних роках та отримання від реалізації бюджетної програми очікуваного результату.

Місцеві програми соціально-економічного та культурного розвитку — це комплекс цілей та завдань, показників соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, запланованих заходів для їх досягнення і реалізації.

Основа для планування та формування бюджетної програми — визначення головної мети діяльності розпорядника коштів, що є необхідним для уникнення дублювання напрямів діяльності декількох установ головних розпорядників.

Використання програмно-цільового методу передбачає, що при визначенні видатків на бюджетну програму на плановий період кожен розпорядник повинен оцінювати необхідні наявні бюджетні ресурси для її виконання з метою досягнення очікуваного соціально-економічного результату у плановому періоді. Бюджетний запит є головним плановим документом, що виступає основою для складання проекту бюджету.

Результативні показники бюджетних програм є ключовим аспектом у процесі стратегічного та середньострокового бюджетного планування. Вони допомагають встановити безпосередній зв'язок між стратегічними планами та їх реалізацією, між виділеними ресурсами та досягнутими результатами. Показники надають інформацію для осіб, відповідальних за прийняття управлінських рішень щодо дій, які повинні бути виконані для покращення соціальної та економічної ситуації і задоволення потреб громадян. Отже, результативні показники дозволяють порівняти поточні досягнення з минулими результатами та проблемами і визначити перспективи на майбутнє.

За даними ДКСУ починаючи з 2017 на програмно-цільовий метод планування бюджетів перейшли 1493 місцевих бюджетів.(Додаток А)

Ефективне використання коштів при виконанні бюджетних програм згладжує дисбаланси соціально-економічного розвитку, дає можливість

вирішувати назрілі проблеми, впливати на темпи зростання економіки, стабілізувати макроекономічні показники, фінансову та економічну системи. Постійні аналізи і моніторинг бюджетних видатків, з одного боку, дають можливість відстежувати бюджетний процес, а з іншого – впевнено рухатися в напрямку досягнення соціально-економічних цілей.

Відсутність чітко визначених кількісних та якісних показників і завдань, які необхідно прописувати в паспортах бюджетних програм, заважає оцінювати ефективності використання бюджетних коштів та досягненню кращих результатів, тобто не орієнтує на результат не зобов'язує органи влади при формуванні бюджету оптимізувати структуру видатків, зосереджувати обмежений ресурс на пріоритетних напрямках і вирішувати проблеми соціального, економічного та культурного розвитку міст, сіл, окремих територій.

Недосконалість системи бюджетного планування призводить до завищення або, навпаки, заниження доходів бюджету, в тому числі видатків, що негативно позначається на якості надання населенню соціальних послуг. Крім того, є факти порушення бюджетного законодавства, зокрема, щодо своєчасного затвердження паспортів бюджетних програм. Так, аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО з метою покриття витрат на проживання (грошової допомоги), показав, що обсяги видатків на виплату грошової допомоги у 2014 р. були завищені більш як на чверть, що призвело до неефективного управління коштами резервного фонду державного бюджету в сумі 152,9 млн. грн [35].

Подолання проблем на етапі впровадження в практичну діяльність програмно-цільового методу на всіх рівнях можливе шляхом вжиття певних заходів:

- закріплення на законодавчому рівні програмно-цільового методу як основного методу формування, виконання та оцінки бюджетів усіх рівнів;

- створення єдиної методологічної бази програмно-цільового методу формування та виконання бюджету та середньострокового бюджетного планування для державного та місцевих бюджетів;
- створення системи врахування потреби в надаваних послугах;
- розроблення базового переліку та наукового обґрунтування фінальних показників результативності (ефективності) надання бюджетних програм та можливості їх використання на місцевому рівні;
- створення системи моніторингу за результативністю надаваних бюджетних послуг для оцінки якості роботи закладів бюджетної сфери та оцінки ефективності бюджетних витрат на основі аналізу ступеня досягнення кінцевих результатів;
- стимулювання органів управління, їх структурних підрозділів до пошуку резервів підвищення ефективності бюджетних витрат;
- впровадження автоматизованої системи обміну статистичними даними, які необхідні для здійснення планування, між органами виконавчої влади на всіх рівнях бюджетної системи та ін. [38].

Таблиця 3.1

Шляхи вирішення проблем підвищення якості застосування програмно-цільового методу в бюджетному плануванні на основі досліджень зарубіжного досвіду [37]

Проблеми	Рішення
Нечіткість і неоднозначність формулювання цілей і завдань	Конкретизація, лаконічність і чіткість формулювання цілей і завдань програми, чітке розмежування понять «мета», «завдання», «захід»; результати, передбачені в програмі, необхідно відображати в задачах, спрямованих на цей результат; Підвищення кваліфікації працівників, проведення навчальних семінарів
Відсутність варіантів (сценарії) реалізації програми в разі зміни умов її фінансування	Розробка варіативності реалізації програми при зниженні її фінансування
Відсутність ефективної системи управління програмою з боку головного виконавця програми	Розробка системи управління реалізацією програми з боку головного виконавця програми
Недостатність визначення зовнішніх і внутрішніх чинників ризику	Своєчасний і повний аналіз, врахування зовнішніх і внутрішніх факторів ризику, які впливають на ефективність реалізації програм.

Запровадження програмно-цільового методу складання та виконання бюджету на місцевому рівні має такі переваги:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу (чітке визначення завдань, на які буде витрачено бюджетні кошти);
- підвищення рівня контролю над результатами виконання бюджетних програм;
- можливість оцінювання діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей;
- чітке розуміння громадськістю, на що витрачено бюджетні кошти; – можливість виключення програм, що дублюють одна одну;
- зміщення акцентів у бюджетному процесі з “управління бюджетними ресурсами (витратами)” на “управління результатами”;
- проведення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення цілей і завдань, аналіз причин неефективності їхньої роботи;
- чіткий розподіл відповідальності за реалізацію бюджетних програм між головним розпорядником коштів і безпосередніми виконавцями;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу й використання бюджетних коштів [41].

3.2. Середньострокове планування і прогнозування видатків місцевих бюджетів

Середньострокове бюджетне планування (СБП) – це підхід до планування та управління державними фінансами, який розширяє горизонт для формування бюджетної політики на три-п’ять років і дозволяє планувати та прогнозувати бюджетні доходи та видатки, необхідні для реалізації стратегічних цілей бюджетної політики держави у середньостроковій перспективі.

Місцеві бюджети також значною мірою виграють від впровадження середньострокового бюджетного планування. Адже з початком процесу децентралізації можливості місцевих бюджетів сильно коливаються через

стрибокоподібне та малопрогнозоване зростання власних надходжень та передачу повноважень (видатків) на базовий рівень. Середньострокове бюджетне планування покращить планування на рівні органів місцевого самоврядування і дозволить якісніше розподілити ресурси на тривалі складні проекти. Таким чином, бюджетні кошти працюватимуть на благо громад, а не лежатимуть на депозитах. Також, впровадження середньострокового бюджетного планування матиме значний позитивний вплив на міжбюджетні відносини. Зокрема, нині розміри базової та реверсної дотації, формули яких, хоч і встановлені законодавством, можуть змінюватися при поданні нового бюджетного закону. Це не дозволяє місцевим бюджетам ефективно планувати видатки та може призводити до касових розривів. Тому впровадження середньострокового бюджетного планування принесе передбачуваність у міжбюджетні відносини. Усім учасникам бюджетного процесу потрібно пристосуватися до своїх нових ролей і приймати узгоджені рішення щодо розподілу ресурсів. Але вони також повинні прийняти, що одне агентство – зазвичай, Міністерство фінансів – очолює процес планування як доходів, так і витрат, формулює широке визначення пріоритетів видаткової політики на базі національної стратегії розвитку на середньострокову перспективу та доводить до відома головних розпорядників коштів орієнтовні «стелі» витрат за кожним напрямком та очікувані параметри інфляції та росту заробітних плат у державному секторі. На основі інформації, отриманої від Міністерства фінансів, головні розпорядники повинні бути здатні розробляти середньострокові бюджетні програми, планувати стратегічно, визначати пріоритети у секторах та, зрештою, вимірювати та оцінювати ефективність бюджетних програм.

Середньострокове бюджетне планування змушує урядовців та політиків зважати на обмеженість ресурсів та пріоритизувати видатки, щоб не вийти за межі фіскальних обмежень. Повноцінне впровадження середньострокового бюджетного планування призводить до:

- більш передбачуваної бюджетної політики та фінансової стабільності (зменшує проциклічність фінансової політики);
- вищої ефективності державних видатків та якості державних послуг;
- кращої бюджетної дисципліни для всіх учасників бюджетного процесу;
- сприяє структурним реформам.

Також середньострокова перспектива дає можливість урядам впроваджувати у разі потреби окремі стабілізаційні заходи та дотримуватись контрциклічної бюджетної політики.

Для забезпечення єдності бюджетної системи передбачено запровадження середньострокового бюджетного планування і на рівні місцевих бюджетів шляхом складання місцевих фінансових планів на три роки, які базуватимуться на Бюджетній декларації.

Планом заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки передбачено розроблення Міністерством фінансів методичних рекомендацій щодо складання місцевих бюджетів на середньострокову перспективу, які повинні узгоджуватися з методологією середньострокового планування державного бюджету, та доведення їх до місцевих органів влади.

Середньострокове планування бюджетних показників на місцевому рівні сприятиме взаємоузгодженості бюджетної та регіональної політики в адміністративно-територіальних одиницях з пріоритетами, визначеними у програмних документах Уряду.

Підвищення ролі середньострокового бюджетного планування, як на державному, так і на місцевому рівні, особливої актуальності набуває в період проведення реформи децентралізації влади та секторальних реформ, оскільки, буде можливість:

- враховувати ймовірний середньостроковий фінансовий розвиток при щорічному прийнятті бюджетних рішень;
- при нових заходах, проектах реформ, законах тощо своєчасно розуміти їх повні масштаби;

- своєчасно оцінити простір дій бюджетної політики на наступні роки;
- своєчасно розпізнавати несприятливі тенденції у бюджетній політиці та запроваджувати профілактичні заходи;
- покращити співпрацю між органами, відповідальними за складання бюджету та бюджетного прогнозу центрального та місцевого рівня влади.

Складання проекту місцевого бюджету на 2019 рік та прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди буде здійснюватися на підставі діючих положень бюджетно-податкового законодавства, а також з урахуванням засад та принципів формування бюджетів, які закладені в проекті Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки, схвалених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.04.2018 № 315-р та поданих до Верховної Ради України (реєстр. №8357 від 16.05.2018).

З 1 січня 2019 року застосовуватиметься програмно-цільовий метод бюджетування для всіх місцевих бюджетів, використання якого дозволить забезпечити планування бюджету на середньострокову перспективу, перехід від утримання бюджетних установ до надання послуг населенню, оптимальне використання бюджетних коштів, підвищення обізнаності громадськості щодо ефективності витрачання коштів місцевих бюджетів тощо.

Як зазначено у листі Міністерства фінансів, основними документами, які були покладені в основу формування показників бюджету на 2019 рік, є:

- схвалений Урядом проект Основних напрямів бюджетної політики, що охопили середньостроковий період – 2018-2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 № 411-р);
- Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р) [73];
- Основні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2018-2020 роки, схвалені постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 411, (за сценарієм 1).

Слід зазначити, що за сценарієм 1 прогностичний показник номінального ВВП є більш консервативним, ніж за двома іншими сценаріями, а також, за інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, прогностичні макроекономічні орієнтири якого є близькими до прогнозу Міжнародного валютного фонду (табл. 3.2)

Таблиця 3.2

**Основні макропоказники економічного і соціального розвитку
України на 2018–2020 роки за сценарієм 1**

Показник	2018 рік	2019 рік	2020 рік
Валовий внутрішній продукт номінальний, млрд. гривень	3 247,7	3 611	3 981,3
Валовий внутрішній продукт реальний, темпи зростання, %	103	103,6	104
Індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року), %	107	105,9	105
Індекс цін виробників (грудень до грудня попереднього року), %	109	107,2	106
Фонд оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військовослужбовців, млрд. гривень	972,3	1 074,4	1 185,9

Джерело: постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 411 [57].

- Для формування місцевих бюджетів слід враховувати основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2019 рік, схвалені постановою Уряду за № 546 від 11.07.2018:
- номінальний ВВП – 3946,9 млрд грн;
- темп зростання реального ВВП – 103,0 %;
- індекс споживчих цін – 107,4%;
- фонд оплати праці найманих працівників і грошове забезпечення військовослужбовців – 1142,7 млрд грн.

При плануванні місцевих бюджетів важливими параметрами є розміри державних соціальних стандартів, що безпосередньо впливає на дохідну і на видаткову частини місцевих бюджетів. На наступний рік пропонується встановити:

- розмір мінімальної заробітної плати – 4173 грн;

- розмір посадового окладу працівника I-го тарифного розряду ЄТС – 1921 грн;
- прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць: з 1 січня 2019 року – 1853 грн, з 1 липня – 1936 грн, з 1 грудня – 2027 грн.

Втім, перехід на трирічні бюджети створює для економіки країни не тільки переваги, але і додаткові ризики. У їх числі слабка передбачуваність середньострокових показників інфляції, через політичну та військову дестабілізацію непередбачуване зростання цін і тарифів, курсу гривні, зменшення зайнятості населення. Якщо спрогнозувати ці індикатори не вдасться, середньострокові плани не працюватимуть. Окрім того розпорядники бюджетних коштів на місцевому рівні ще не повністю готові до моделі трирічного планування, зокрема більшість з них не вміють будувати середньострокові галузеві плани. Також на місцях існує високий негативний фактор в особі депутатських фракцій у місцевих радах, які можуть постійно і суттєво змінювати бюджетні пріоритети, вносячи зміни до місцевого бюджету, ставлячи під загрозу головну цінність реформи – планування і стабільне фінансування довгострокових соціально-економічних програм.

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

У випускній кваліфікаційній роботі проведений повний, всебічний та комплексний аналіз теоретико-методологічних засад та механізму планування видатків місцевих бюджетів у системі міжбюджетного регулювання зроблено наступні висновки:

1. Місцеві бюджети виконують важливу роль в соціально-економічному розвитку територій і на даному етапі вимагають використання бюджетної системи як дієвого важеля впливу на економічне зростання регіону, рішення низки соціальних питань. Для дієвого виконання місцевими органами влади покладених на них завдань, потрібно виконати низку удосконалень формування і використання коштів місцевих бюджетів, посилити збалансованість управління та контролю за регіональними фінансовими ресурсами в Україні.

2. Для вирішення проблем, які притаманні вітчизняній системі планування видатків місцевих бюджетів, забезпечення ефективного і повноцінного виконання органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень необхідно інтегрувати в бюджетний процес прогресивні методики планування. Одними з таких є програмно-цільовий метод та планування бюджету на середньострокову перспективу. Реалізація зазначеного сприятиме досягненню конкретних результатів, визначених регіональною бюджетною політикою, встановленню чіткої координації та підвищенню рівня відповідальності кожного з учасників бюджетного процесу, створенню системи, при якій кожен учасник чітко знає свої завдання та може оцінити результати роботи, несе відповідальність за використання бюджетних коштів, володіє інформацією, необхідною для оперативного прийняття управлінських рішень.

3. Ефективне та результативне використання бюджетних коштів є одним з найважливіших завдань планування і виконання бюджету в умовах обмежених ресурсів. Важливим є удосконалення системи управління видатками бюджету в частині підвищення результативності їх використання. Подальший розвиток

системи планування бюджету, що ґрунтується на принципах програмно-цільового методу, потребує удосконалення стадій бюджетного процесу щодо підсилення дієвості середньострокового планування бюджету та підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

4. Програмно-цільовий метод планування бюджету формує систему звітування та оцінювання діяльності розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів, забезпечує підвищення прозорості державного фінансового управління, що сприяє створенню умов для розробки довгострокової політики, прийняттю раціонального складу доходів та видатків бюджету на перспективу. Програмно-цільовий підхід до планування бюджету потребує удосконалення у сфері застосування механізму оцінки ефективності та моніторингу виконання бюджетних програм. Важливим є використання методологічних підходів до визначення рівня ефективності бюджетної програми на основі системи розрахунку кількісних і якісних показників та оцінювання програми за результатами виконання.

Вагомим є розроблення та запровадження оцінки виконання бюджетних програм, визначення найбільш ефективних бюджетних програм, планування показників на наступний бюджетний період на основі фактичного виконання в минулому періоді. Доцільність реалізації бюджетної програми має ґрунтуватися на кінцевих стратегічних цілях, передбачених планами діяльності головного розпорядника бюджетних коштів. Важливе значення для забезпечення дієвого контролю ефективності формування видатків бюджету має застосування при складанні бюджетних програм відповідних принципів: бюджетні програми повинні мати відповідну структурну побудову, завдання і напрями мають бути деталізованими, що сприятиме забезпеченню гнучкого управління програмами, контрольованості їх реалізації, прозорості використання бюджетних коштів.

5. Місцеві бюджети все ще залишаються фінансово залежними, що свідчить про неефективність наявної бюджетної політики й потребу швидких, скоординованих дій для внутрішньої стабілізації та забезпечення соціально-економічного розвитку в середньостроковій перспективі. Важливим завданням

бюджетної політики як ефективного інструменту соціально-економічного розвитку України й адміністративно-територіальних утворень в умовах децентралізації є гармонізація структури доходної та видаткової частин бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баранова В.Г. Бюджетна система України: проблемні питання: монографія / Л. А. Васютинська; за заг. ред. В. Г. Баранової; ОНЕУ. Одеса: Атлант, 2013.
2. Богачов С. Проблеми й перспективи формування місцевих бюджетів у великих містах у світлі реформування податково-бюджетного законодавства України // Схід. 2011. № 1 (108). С. 8-12.
3. Бюджетна система: навч. посіб. / Р.С. Сорока, І. Г. Благун. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. 236 с
4. Бюджетна система: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк. К.: КНЕУ, 2015. 208 с.
5. Бюджетна система: підр./ За наук. ред. ВМ. Федосова, С.І. Юрія. — К.: ЦУЛ; Тернопіль. Екон. думка, 2012. — 871 с.
6. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
7. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2015 рік: ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи впровадження»/ Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін. К: USAID. 2016. 80 с.
8. Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23599>
9. Державний бюджет України: навч. посіб. / С. І. Юрій, Й. М. Бескид, І. В. Плішко. Тернопіль: Т.О.В. «ЦМДС», 2008. 277 с.
10. Дерун Т.М. Планування місцевих бюджетів: паралельна реальність // Дзеркало тижня. — 2013. — 30 листоп. - 6 груд. (№ 45). — С. 10.
11. Карамушка Л. І. Середньострокове планування видатків місцевих бюджетів// Вісник КНТЕУ. — 2015. — № 2 (100).

12. Качула С.В., Малоок І.А., Проценко К.В. Соціальні аспекти зміцнення місцевих бюджетів в умовах децентралізації // «Молодий вчений», № 6 (58) // червень, 2018 р
13. Кожаліна Н.П. Особливості функціонування місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень // Гроші, фінанси і кредит // Випуск 23, 2018р.
14. Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування в Україні: проблеми встановлення. К. : КМ Academa, 2010. 460 с.
15. Лисяк Л.В., Т. В. Сальникова. Напрями вдосконалення бюджетної політики України в умовах децентралізації // Науковий погляд: економіка та управління – 2017. – № 2 (58). – с. 42-56.
16. Л. О. Міщенко. Формування і використання коштів місцевих бюджетів України в умовах децентралізації: Теорія і практика. №1, 2018
17. Лондар С.Л. Середньострокове бюджетне планування як інструмент підвищення ефективності бюджетної – Київ., 2012. – с. 40–43.
18. Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів: навч. посіб. / В.Ю. Ніколенко, С.М. Свешніков, В.В. Юрченко, В.І. Крижановський. К.: Державна фіскальна служба України, 2016, 41 с.
19. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О. О. Сунцова. К.: Центр учбової літератури, 2010. 488 с.
20. Мамонова В. В., Василега О. О. Збалансування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації // Актуальні проблеми державного управління. 2016. № 1. С. 68-74.
21. Мацедонська Н. В. Світовий досвід бюджетного планування та його впровадження в Україні / Н. В. Мацедонська, А. В. Вансович // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2017. – № 19. – С. 406-409.
22. Микитюк І.С. Бюджетне планування як елемент управління бюджетом // Економічний вісник університету. - 2014. - Вип. 22(1). - С. 230-234
23. Микитюк, І. Управління видатками місцевих бюджетів [Текст] / І. Микитюк // Вісник КНТЕУ. – Київ, 2015. – № 4 (102). – С. 81-90.

24. Мазярчук В., Стадник М. Міжнародний досвід середньострокового бюджетного планування: уроки для України // 2017 р.
25. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/>
26. Мних М.В. Роль та значення місцевих фінансів у розвитку місцевого самоврядування // Економіка, фінанси, право. 2004. №2. С. 15-17.
27. Ніколенко В.Ю. Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів / В.Ю. Ніколенко, С.М. Свешніков, В.В. Юрченко, В.І. Крижановський // Державна фіскальна служба України. — 2016. — 41 с.
28. Остріщенко Ю.В. Планування видаткової частини місцевих бюджетів як інструмент соціально-економічного розвитку територій. Дисертація – Київ, 2011.
29. Остріщенко Ю.В. Передумови та інструменти оптимізації управління видатковою частиною місцевих бюджетів / Ю.В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. - 2012. - Вип.2. - с.64-74
30. Остріщенко Ю.В. Теоретико-методологічні засади запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні / Ю.В. Остріщенко// Наукові праці НДФІ. – 2009. – № 2. – С. 84–91
31. П'ятаченко Г.О. Становлення та розвиток фінансів України. К.: НДФІ, 2005. 784 с.
32. Павелко А.В., Чугунов І.Я. Бюджетна політика економічного розвитку // Вісник КНТЕУ.-2015.-№2 - с.64-73
33. Плєскач В.Ю., Конопацька Н. Зарубіжний досвід застосування середньо-строкового бюджетного планування. //Банківська справа. — 2016. — №2.
34. Простебі Л. І. Прагматизм та соціально-економічне значення видатків місцевих бюджетів – Херсон – ст. 107
35. Радіонов Ю. Д. Програмно-цільовий метод бюджетування: проблеми впровадження та перспективи розвитку/Ю. Д. Радіонов // Економіка України. -Київ, 2018,№ 2.-С.21-38

36. Сунцова. К. Місцеві фінанси: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2010. 488 с.
37. Сальникова Т.В., Міркевич К.О. Удосконалення програмно – цільового методу планування місцевих бюджетів // Збірник наукових прац Наука і освіта: ключові питання сучасності // ст.49-52 - 2018 рік
38. Сергієнко Н. В. Програмно-цільовий метод і проблематика його впровадження в бюджетний процес місцевих бюджетів / Н. В. Сергієнко. // Державне будівництво. - 2013. - № 2.
39. Складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу України : навч. посіб. / С. І. Мельник, І. Ф. Щербина. К.: Міленіум, 2012. 276 с.
40. Станкус Т. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів / Т. Станкус. - Х. : Фактор, 2017. - 128 с.
41. Статівка Н. В. Запровадження програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів в Україні: світовий досвід / Н. В. Статівка, Л. Ю. Марченко // Теорія та практика державного управління. - 2016. - Вип. 2. - С. 148-154
42. Стефанчук Р. О. Зарубіжний досвід формування та функціонування місцевих бюджетів // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2010. № 1. С. 132-133.
43. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: розпорядження КМУ від 08.02.2017 № 142-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.
44. Федосов В. Опарін В. Бюджетний менеджмент: Підручник. К. КНЕУ, 2004. 864 с.
45. Фінанси : навч. посіб. / В. В. Венгер. К.: Центр учбової літератури, 2015. 432 с.
46. Фінанси: Курс для фінансистів: навч. посіб. / В. І. Оспіщев. К. Центр учбової літератури, 2013. 567 с.

47. Черновоноградська міська рада [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.chervonograd-city.gov.ua/>
48. Чернюк Л. Г. Методи планування місцевих бюджетів як основи розбудови соціальної інфраструктури // Ефективна економіка. 2013. №3
49. Чугунов І.Я. Середньострокове планування - 2017. - Вип. 32(1)
50. Чугунов І.Я., Ігнатюк І.М. Формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни // Економічний вісник університету. Переяслав - Хмельницький державний університет ім.Г.Сковороди.-2015.- №26/2.-с.406-410.
51. Шаповал С.Л. Напрями розвитку системи бюджетного планування // Економічний вісник університету. - 2017. - Вип. 32(1). - С. 204 - 210
52. Шаповал С.Л. Теоритичні засади бюджетного планування в ситемі соціально-економічного розвитку країни / С.Л. Шаповал // Вісник Чернівецького торговельно - економічного інституту. - Чернівці: ЧТЕІ.
53. Юрій.С.І., Стоян В.І., Даневич О.С. Казначейська система : Підр. – 2-е вид.змін.й доп. – Тернополь. Карт-бланш, 2006. – 818с.

Додаток А

Інформація щодо місцевих бюджетів, які перейшли з 01.01.2017 на
обслуговування за програмно-цільовим методом

Область	Загальна кількість місцевих бюджетів			Кількість місцевих бюджетів, які перейшли з 01.01.2017 на ПЦМ	
	Всього	У тому числі:		Всього	у тому числі С
		обласні, міст обласного значення, районні, ОТГ	ОТГ		
Вінницька	689	55	21	579	
Волинська	384	36	15	35	
Дніпропетровська	326	69	34	70	
Донецька	246	33	6	13	
Житомирська	478	60	32	61	
Закарпатська	345	22	3	22	
Запорізька	286	42	16	42	
Івано-Франківська	482	32	11	37	
Київська	681	40	2	40	
Кіровоградська	428	31	5	31	
Луганська	198	19	3	-	-
Львівська	667	52	22	55	
Миколаївська	281	44	19	44	
Одеська	478	45	11	45	
Полтавська	482	50	18	53	
Рівненська	333	39	18	39	
Сумська	385	40	14	40	
Тернопільська	463	58	36	58	
Харківська	473	39	4	39	
Херсонська	289	35	12	35	
Хмельницька	403	51	26	53	
Черкаська	559	33	6	28	
Чернівецька	243	30	16	30	
Чернігівська	501	42	16	43	
м. Київ	1	1	-	1	-
Всього	10 101	998	366	1 493	3

Додаток Б

Структура видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією за 2012–2017 рр.

Статті видатків	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	тис.грн	питома вага, %	тис.грн	питома вага, %	тис.грн	питома вага, %	тис.грн	питома вага, %	тис.грн	питома вага, %	тис.грн	питома вага, %
Поточні видатки, у тому числі:	206 356 324,80	92,70	205 605 341,40	93,50	211 677 298,20	93,8	247 907 590,70	88,5	297857461,4	85	421749058,1	85
Оплата праці з нарахуваннями	97 710 278,90	43,90	103 362 781,30	47,00	93 169 455,20	41,3	105 711 082,80	37,7	116 312 680,90	33,2	128930184,6	26
Використання товарів і послуг, у тому числі:	36 721 272,60	16,50	37 785 007,20	17,20	42 518 156,80	18,8	55 370 550,10	19,8	61 831 939,50	17,6	125822202,6	25,4
<i>Медикаменти та перев'язувальні матеріали</i>	<i>4 142 974,10</i>	<i>1,90</i>	<i>4 362 332,20</i>	<i>2,00</i>	<i>3 962 330,30</i>	<i>1,8</i>	<i>6 660 430,60</i>	<i>2,4</i>	<i>8 617 276,80</i>	<i>2,5</i>	<i>1287788,4</i>	<i>0,3</i>
<i>Продукти харчування</i>	<i>6 002 127,30</i>	<i>2,70</i>	<i>6 391 749,70</i>	<i>2,70</i>	<i>6 211 230,60</i>	<i>2,8</i>	<i>7 532 920,40</i>	<i>2,7</i>	<i>8 490 360,30</i>	<i>2,4</i>	<i>8428880,3</i>	<i>1,7</i>
<i>Оплата комунальних послуг та енергоносіїв</i>	<i>12 949 299,50</i>	<i>5,80</i>	<i>12 865 997,60</i>	<i>5,90</i>	<i>11 468 961,00</i>	<i>5,1</i>	<i>16 453 859,80</i>	<i>5,9</i>	<i>17 793 924,50</i>	<i>5,1</i>	<i>14228321,4</i>	<i>2,9</i>
Обслуговування боргових зобов'язань	1 246 760,40	0,60	1 494 942,10	0,70	1 465 259,50	0,6	1 675 682,70	0,6	312 925,20	0,1	112715,7	0,02
Поточні трансферти	23 881 825,30	10,70	11 639 388,70	5,30	22 001 545,30	9,8	18 341 755,40	6,5	19 150 295,90	5,5	35253328	7,1
Соціальне забезпечення	44 674 791,60	20,10	51 110 842,50	23,20	52 333 460,30	23,2	66 359 510,00	23,7	99 802 031,40	28,5	131063359,6	26,4

Продовження таблиці

Інші поточні видатки	2 121 395,80	1,00	212 379,50	0,10	189 421,10	0,1	449 009,80	0,2	447 588,60	0,1	567267,6	0,1
Капітальні видатки, у тому числі:	16218951,9	7,3	14240001,3	6,5	13 949 546,70	6,2	32 176 445,30	11,5	52 657 717,30	15	74341643,6	15
Придбання основного капіталу	12 242 446,20	5,50	9 937 298,50	4,50	10 046 429,40	4,5	24 138 331,50	8,6	36 913 769,90	10,5	41772594,9	8,4
Капітальні трансфери	3 976 505,70	1,80	4 302 702,80	2,00	3 903 117,30	1,7	8 038 113,80	2,9	15 743 947,40	4,5	32569048,7	6,6
Усього	222 575 276,7	100	219 845 342,7	100	225 626 844,9	100	280 084 036	100	350 515 178,8	100	496 090 701,7	100

* Джерело: складено автором на основі даних МФУ.