

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

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

Максюти Ольги
Вячеславівни

Науковий керівник
кандидат економічних наук,
доцент
доцент кафедри фінансів

Руденко Ірина
Володимирівна

Гарант освітньої програми
завідувач кафедри,
д. е. н., професор

Чугунов Ігор
Якович

Київ 2018

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	6
1.1. Економічна сутність та роль місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць	6
1.2. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів	11
РОЗДІЛ 2. СТАН ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ	15
2.1. Аналіз формування дохідної частини місцевих бюджетів	15
2.2. Аналіз стану виконання видаткової частини місцевих бюджетів	24
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	32
3.1. Пріоритети розвитку системи формування місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень	32
3.2. Середньострокове планування як інструмент підвищення ефективності формування місцевих бюджетів	40
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	49
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	52
ДОДАТКИ	61

ВСТУП

Актуальність дослідження. Вдосконалення механізмів публічного адміністрування в Україні відбувається з дотриманням загального вектору фінансової децентралізації. Ефективність та результативність функціонування економічних суб'єктів прямо залежить не лише від обсягу і структури фінансування, а й від широти делегованих повноважень, спектру можливостей щодо розпорядження і використання ввірених ним ресурсів. Пріоритетність запитів та інтересів територіальних громад, репрезентованих органами місцевого самоврядування, за сучасних умов є незаперечною. З огляду на сказане особливої актуальності набувають питання узгодження загальнонаціональних цінностей із потребами територіальних громад, а також врегулювання низки соціально-економічних питань з метою підвищення рівня суспільного добробуту в контексті трансформації теоретико-методологічних та практичних підходів до формування місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети є невід'ємною складовою національної фінансової системи. Важливим видається створення умов для зміцнення місцевих фінансів на основі вдосконалення бюджетної політики адміністративно-територіальних одиниць, що потребує підвищення дієвості реалізації механізму фіскального регулювання, розробки середньострокових пріоритетів розвитку адмінутворень. Нагальним є обґрунтування оптимального ступеню децентралізації бюджетної системи, яка б забезпечила збалансованість локальних бюджетів, їх автономність та релевантність економічним умовам. Нерівномірність податкового потенціалу територій вимагає вдосконалення механізмів фіскального регулювання та удосконалення теоретико-методологічної бази функціонування місцевих бюджетів.

Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних вчених у сфері розвитку місцевих бюджетів можна назвати праці Дж. Б'юкенена, А. Вагнера, Р. Дорнбуша, Р. Масгрейва, У. І. Оутса, Г. Таллока, В. Танзі, С. Фішера, Е. Хансена, Дж. Хікса. Питання удосконалення системи місцевих бюджетів в Україні розглядалися у працях таких вітчизняних вчених, як В. Андрущенко, О. Василик, О. Кириленко,

І. Лук'яненко, Л. Лисяк, І. Луніна, І. Лютий, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій.

Водночас недостатньо досліджені питання формування дохідної частини місцевих бюджетів, які б відповідали сучасним реаліям економічних перетворень. Потребують детального вивчення питання оптимального розподілу дохідних і видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи. Пріоритетними завданнями розвитку місцевих фінансів є підвищення фінансової спроможності територій, запровадження середньострокового планування бюджетів. Уваги потребують питання підвищення ефективності використання обмежених ресурсів, що обумовлює доцільність розвитку інструментарію середньострокового прогнозування. Зазначене свідчить про актуальність випускної кваліфікаційної роботи та обумовило визначення її мети, завдань, об'єкту й предмету.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є розкриття теоретико-методологічних засад формування місцевих бюджетів та обґрунтування пріоритетних напрямів їх розвитку в сучасних умовах.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- розкрити економічну сутність та роль місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
- узагальнити та систематизувати досвід формування місцевих бюджетів у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою;
- визначити особливості розвитку вітчизняної системи міжбюджетних відносин;
- здійснити аналіз формування дохідної частини місцевих бюджетів;
- проаналізувати стан виконання видаткової частини місцевих бюджетів
- ідентифікувати пріоритети розвитку системи формування місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень;
- удосконалити положення щодо середньострокового планування як інструменту підвищення ефективності формування місцевих бюджетів;

Об'єктом дослідження є місцеві бюджети України.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання розвитку

системи місцевих бюджетів як механізму забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць в умовах економічних перетворень.

Методи дослідження. У роботі застосовано сукупність методів і підходів, що дозволило реалізувати концептуальну єдність дослідження. Системний та структурний методи використано при розкритті сутності місцевих фінансів. За допомогою порівняльного та факторного методів узагальнено зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів. Методи економічного аналізу застосовано при визначенні особливостей формування і реалізації бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин. На основі системного підходу, синтезу, наукового абстрагування обґрунтовано пріоритетні напрями розвитку місцевих фінансів на середньострокову перспективу.

Інформаційну базу дослідження становили положення законодавчих та нормативно-правових актів з питань планування та виконання місцевих бюджетів, статистичні та аналітичні матеріали Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, Рахункової палати України, Державної аудиторської служби України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Обсяг та структура роботи. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг становить 64 сторінки, основний зміст викладено на 52 сторінках. Робота містить 9 таблиць, 3 рисунки, 3 додатки, список використаних джерел включає 106 найменувань на 9 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. Економічна сутність та роль місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць

Через систему місцевих бюджетів відбувається формування і перерозподіл фінансових ресурсів територіальних громад, а також реалізація бюджетної політики на локальному рівні. Елімінація інституційної недосконалості системи місцевих фінансів має сприяти результативнішому використанню ресурсів, підвищеною громадського добробуту та економічному зростанню регіонів.

Категорія місцевих бюджетів органічно притаманна зарубіжному та вітчизняному науковому дискурсу. Суттєвий внесок у розробку зазначеної проблематики зробили Дж. Б'юкенен, Р. А. Масгрейв, У. І. Оутс, Г. Таллок, В. Танзі, Ч. Тібу, С. Фішер, Е. Хансен, Дж. Хікс та інші. Починаючи з 1970-х років у західній, переважно американській, науковій думці з'явився окремий напрямок, пов'язаний із фіскальною децентралізацією або ж фіскальним федералізмом, що охоплює комплекс питань стосовно перерозподілу прав і обов'язків у межах національної фінансової системи на користь адміністративно-територіальних утворень з метою формування оптимальних пропорцій суспільного відтворення, форсування економічного зростання та перманентного підвищення рівня добробуту. Ґрунтовно розроблені питання щодо формування дохідної частини місцевих бюджетів; принципів планування та виконання місцевих бюджетів за видатками; також описані інструменти і механізми міжбюджетної взаємодії з метою фіскального вирівнювання економічного потенціалу територій тощо. У всіх зарубіжних концепціях щодо функціонування місцевих фінансів обов'язково наголошується, що наділення локальних органів влади широкими повноваженнями у сфері формулювання фіскальної політики, ріст їх дохідної бази супроводжується інституціоналізацією відповідальності цих інститутів перед населенням, посиленням прозорості політики у сфері видатків, підвищенням якості продукуваних суспільних послуг тощо [93; 96; 103; 101].

Вітчизняні дослідники вказують на специфіку перерозподільних процесів при визначенні місцевих бюджетів. Так авторський колектив, очолюваний С. В. Мочерним, трактує місцеві бюджети як відносини між локальними органами влади та економічними агентами у межах певної території з приводу привласнення і використання регіональних фондів грошових коштів і фінансової діяльності підприємств комунального господарства з метою реалізації соціально-економічних функцій органів місцевого самоврядування [19]. В. Г. Боронос досліджує категорію територіальних фінансів, до яких пропонує включати територіальні бюджети та фінанси господарюючих суб'єктів, що застосовуються для задоволення відповідних потреб, і визначаються як система економічних відносин розподілу/перерозподілу національного доходу [7]. О. Д. Василик визначив місцеві бюджети як сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій у галузі соціально-економічного розвитку відповідних територій [11]. Професор І. Я. Чугунов та очолювана ним наукова школа трактують місцеві бюджети як систему соціально-економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням фінресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання делегованих їм завдань щодо розподілу, контролю та стимулювання (з урахування адаптивної інституційної архітектури фінансової системи та економічної циклічності) [81].

Процес становлення сучасної моделі місцевих бюджетів розпочався у XVIII ст. із визнанням природних прав та свобод суспільства. Розвиток теорій місцевого самоврядування супроводжувався інтродукцією принципу розподілу повноважень між органами влади, тобто організації суспільних інститутів, виходячи із можливостей забезпечення оптимальної якості та граничного наближення надання послуг до кінцевого споживача. На рівні місцевих бюджетів зосереджено близько половини усіх публічних фінансів, за їх допомогою реалізуються загальнодержавні та регіональні програми соціально-економічного змісту. У зв'язку з цим слід розмежувати роль місцевих бюджетів в фінансовій системі країни, виходячи з їх соціально-економічної ролі, що знайшло відображення на рис. А1 (дод. А).

Розвиток місцевих фінансів передбачає інтеграцію бюджетних інституцій з урахуванням взаємозв'язків між ними. Територіальній громаді в особі органів місцевого самоврядування доцільно залишати у власності та створювати нові комунальні підприємства в тому випадку, коли існує реальна потреба і можливість надавати певні суспільні блага, виходячи з масштабу та структури потреб. Навіть за цих умов можливими і доцільними залишаються приватизація та публічно-приватне партнерство. Витрати на самостійне надання певного суспільного блага та на можливе розміщення замовлення в приватному секторі економіка мають перманентно піддаватися компаративному аналізу. Критерієм ефективності має виступати не лише сума заощаджених фінресурсів, але і якість та своєчасність виконання локального соціально-економічного завдання [80].

Реалізація системних заходів державної політики щодо місцевих бюджетів з урахуванням принципів субсидіарності, транспарентності та підконтрольності є базовою умовою підвищення бюджетної результативності. Процеси бюджетної децентралізації покликані посилити дієвість інститутів місцевого самоврядування, забезпечити умови для підвищення податкоспроможності локальних бюджетів, оптимізувати бюджетний процес на всіх його фазах. Можливості щодо збільшення рівню фінансової автономії територіальних громад прямо залежать від регіональних особливостей та структури національної економіки. Нерівномірність розподілу податкового потенціалу адмініюдиниць зумовлює потребу у подальшому поглибленні методичних засад розвитку міжбюджетних відносин. Зростання фіскальної значимості податкових надходжень у дохідній частині місцевих бюджетів можна досягти шляхом ущільнення координації дій органів центральних органів виконавчої влади та локального самоврядування щодо справляння і адміністрування податків [9]. Зарахування податків до бюджетів різних рівнів має ґрунтуватись на показниках мобільності їх бази, економічної ефективності, а також вартості та простоти адміністрування.

Розробка та реалізація ефективної політики у сфері формування місцевих бюджетів є одним з принципових інструментів впливу на соціоекономічний розвиток адмініюдиниць. Пріоритетним критерієм обрання моделі організації системи місцевих бюджетів виступають соціальні цінності і блага, що може

забезпечити місцеве самоврядування, виходячи із рівня фінансового забезпечення. Видаткові повноваження та механізм фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування значною мірою детерміновані задачами державного регулювання та виступають ключовими детермінантами соціально-економічних пріоритетів реформування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.

Побудова системи міжбюджетного регулювання передбачає забезпечення: економічної результативності – стимулів та умов підвищення реальної конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць, покращення інвестиційного та бізнес-клімату, сприяння росту доходів населення; бюджетної відповідальності – посилення взаємної відповідальності органів влади різних рівнів при формуванні та реалізації фіскальної політики, управління місцевими фінансами в інтересах населення за максимально ефективного використання ресурсів відповідних територій з метою надання якісних бюджетних послуг, прозорості та підзвітності бюджетно-податкової політики, збалансованості бюджетного процесу; соціальної справедливості – вирівнювання доступу громадян, незалежно від місця їх проживання, до основних суспільних послуг та соціальних гарантій; політичної консолідації – досягнення громадянського консенсусу щодо питань розподілу дохідних джерел та видаткових повноважень між органами влади, створення умов для ефективного виконання локальними органами влади власних функцій, сприяння розвитку суспільства; територіальної інтеграції з метою консолідації бюджетно-податкової системи, запобігання і згладжування диспропорцій соціо-економічного розвитку територіальних утворень, зміцнення територіальної цілісності країни тощо [85].

Зростання ролі місцевих органів влади в управлінні фінансовими ресурсами є запорукою вирішення проблем територіального розвитку. При цьому обґрунтоване закріплення за місцевим самоврядуванням видаткових повноважень на стабільній основі є визначальним чинником становлення потужної та ефективної місцевої влади та подальшого соціально-економічного розвитку країни та адміністративно-територіальних одиниць.

Забезпечення фінансової автономії органів локального самоврядування, що формує умови їх самостійності як рівня публічної влади, дає можливість посилити

дієвість управління коштами місцевих бюджетів, вибору найбільш ефективних шляхів вирішення питань регіонального значення, формує передумови для комплексного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, дозволяє створювати стимули щодо нарощування доходів і оптимізації видатків місцевих бюджетів. Забезпечення передачі на місцевий рівень ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення з урахуванням об'єктивних відмінностей в потребах населення та особливостей соціально-економічного розвитку територій, дає підстави для найповнішого задоволення попиту громадян на бюджетні послуги [9]. Використання інструментарію вирівнювання фінансових умов діяльності органів місцевого самоврядування дозволяє створити передумови досягнення соцсправедливості у забезпеченні доступу громадськості до послуг, сформувати стимули до оптимізації видаткової частини місцевих бюджетів.

Первинним інструментом регулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць є місцевий бюджет, який визначає шляхи реалізації основних напрямів розвитку і, в той же час, задає межі його досягнення, виходячи із економічних можливостей [82]. Прийняття місцевих бюджетів впорядковує діяльність місцевого самоврядування, виходячи з напрямків розвитку території. Локальний рівень влади включений у складну систему фінансових потоків, метою якої є забезпечення вирівнювання диспропорцій соціо-економічного розвитку територій, що забезпечує цілісність і відтворення держави з урахуванням сформованого суспільного розподілу праці.

Соціальна орієнтація економіки передбачає спрямування значної частини фінресурсів на задоволення потреб населення щодо утримання об'єктів соціально-культурної сфери та інфраструктури, надання допомоги незахищеним верствам тощо. Оновлені завдання у фінансово-економічній сфері, що постають з огляду на економічні перетворення, потребують реформування бюджетної системи, зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів, удосконалення підходів щодо організації міжбюджетних відносин та фіскальної автономії органів місцевого самоврядування. Поряд із державним, місцеві бюджети стають основним важелем перерозподілу валового внутрішнього продукту та національного доходу.

1.2. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів

У більшості зарубіжних унітарних та федеративних держав із розвинутою та емерджентною економікою функціонує ієрархічна система бюджетів. Наприклад, у Франції до її складу включають приєднані та додаткові місцеві бюджети. Додатковий бюджет Франції уточнює в основному поточному чи інвестиційному бюджеті зміни протягом року, забезпечує зв'язок поточного фінансового періоду з попереднім та включає дефіцит останнього. Приєднані бюджети характеризують операції окремих муніципальних служб. В Іспанії до місцевих бюджетів входять бюджети сумісних підприємств, створених за участю держави. Більшість розвинених країн світу мають чотирирівневу систему бюджетів (Франція: бюджет центрального уряду, регіонів, департаментів і комун; ФРН: бюджет федерації, земель, округів, общин; США: центральний, штатний, графський, муніципальний). У Швеції та Польщі системи бюджетів – трирівневі: центральний, ленів, комун та уряду воєводств і гмін відповідно [22].

Підходи до формування і виконання бюджетів місцевого рівня залежать від рівня економічного розвитку. Існує 4 типи організації місцевої влади: 1) англосаксонський (з ознаками прихованого держконтролю); 2) французький або континентальний (поєднує місцеве самоврядування з прямим державним впливом, високою централізацією фінресурсів); 3) німецький (місцева влада діє автономно, існує вертикальне та горизонтальне вирівнювання); 4) іберійський.

Становлення автономних бюджетів місцевого самоврядування можливе з урахуванням зарубіжного досвіду ефективного формування власної дохідної бази самоврядних органів (частка якої у Швеції і Швейцарії становить 70%, Норвегії – 56%, Іспанії – 50% сукупних доходів бюджетів місцевого самоврядування). Практика розвинутих країн свідчить про необхідність вдосконалення планування видатків місцевих бюджетів. Досвід США характеризує еволюцію застосування цільового планування. Кожен окремий штат уповноважений розробляти свою систему оцінювання якості програми через показники результативності та визначати тип цільового планування. Майже 95% штатів США використовують певний тип програмно-цільового планування, але для використання такого

американського підходу органи влади на місцях повинні володіти широкою фінансовою автономією у сфері вибору стратегічних цілей та необхідним для їх досягнення обсягом ресурсів. Досвід програмно-цільового планування Великобританії свідчить про посилення результативності видатків місцевих бюджетів, дисципліни та якості надання суспільних послуг, що зумовлює необхідність вдосконалення інформаційного забезпечення процесу планування, підвищення професійності учасників бюджетного процесу.

Доходи самоврядних бюджетів Латвії формуються коштом державних закріплених податків (100% податку на нерухомість, 71,6% податку з доходів громадян), грантів із Фонду вирівнювання, державного бюджету, а також плати за надані послуги. Місцевих податків в Латвії не існує, органи місцевого самоврядування мають право встановлювати місцеві збори, платежі за оренду майна (нерухомого та рухомого) [54].

Система фінзабезпечення Польщі діє згідно принципів публічності, бюджетної децентралізації, законності, субсидіарності, корпоративного характеру, адекватності фінансування повноважень органів місцевого самоврядування. 1993 р. у Польщі на законодавчому рівні закріплено мінімальний розмір субвенцій для гмін (7,5% доходів держбюджету). Згідно Конституції доходи бюджетів територіальних громад складаються з плати за нерухомість, частки публічних доходів, субвенцій, цільових дотацій та власних коштів [44].

У Польщі, Латвії, Румунії частка майнового податку складає 10% –20% податкових доходів бюджету місцевого самоврядування. Незважаючи на це, майновий податок та податок на землю відіграють основну роль. Його перевагами є відповідність принципу соціальної справедливості, стабільності надходжень, зручності оподаткування. У Польщі виділяють поточні і майнові видатки. До майнових видатків відносять видатки на купівлю майнових цінних паперів та інвестиційні видатки. Стабільний ринок розміщення облігацій активізує сегмент внутрішніх запозичень. У Польщі розширено предмет аудиту, акценти аудиту зміщені від перевірки законності до підвищення ефективності фінансового забезпечення місцевого самоврядування [9].

Наприкінці XX ст. явище територіальної фрагментованості у Чеській

Республіці, Словаччині, Угорщині, Македонії було досить поширеним. Територіальна роздробленість є одним із факторів впливу на систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування та бюджетну децентралізацію. Територіальна консолідація та функціональна децентралізація мають тісний кореляційний зв'язок та є відносно тривалими процесами. У Норвегії функціонує дворівнева система графств і муніципалітетів, які мають автономні бюджети та різні сфери відповідальності. Процес децентралізації триває 15 років. Нижчий рівень влади відповідає за фінансування дошкільних навчальних закладів, початкової та середньої неповної освіти, первинних пунктів медичної допомоги, служб соціального страхування, догляду літніх людей та інвалідів, культури, спорту, комунального господарства, здійснення місцевого планування та землекористування [50].

Бюджетна децентралізація в Словаччині відбувалася шляхом спрощення системи оподаткування, вирівнювання фіскального простору, підтримки інноваційної діяльності, забезпечення прозорості фінансових потоків. Податок на прибуток фізичних осіб адмініструє держава з подальшим перерозподілом до бюджетів місцевого самоврядування за формульним розрахунком. Основними параметрами формули перерозподілу є чисельність офіційно зареєстрованого населення, його густота, площа населеного пункту, кількість дітей дошкільного віку та відсоток осіб, віком старше 62 років.

Структура видатків місцевих бюджетів у зарубіжних країнах відображена в табл. 1.1. Важливо відмітити, що структура видатків місцевих бюджетів розвинутих країн та постсоціалістичних країн Західної Європи є дещо відмінною. Зокрема, в розвинутих країнах найбільша частка видатків місцевих бюджетів припадає на соцстрахування та соціальне забезпечення. В постсоціалістичних країнах Європи найвагоміша частка видатків місцевих бюджетів спрямовується на освіту. В розвинутих країнах видатки на житлово-комунальне господарство складають незначну частку, а в постсоціалістичних країнах на цю статтю витрачаються значні суми коштів місцевих бюджетів. Так, частка видатків на житлово-комунальне господарство в Болгарії складає 21,4%, в Латвії – 15,2%, в Чехії – 12,1%, в Словенії – 10,8%, в Польщі – 8,9%.

**Структура видатків місцевих бюджетів у 2013–2017 роках
(середнє значення), %**

Країна	Основні публічні послуги	Оборона, громадський порядок і безпека	Освіта	Охорона здоров'я	Соціальне страхування та соціальне забезпечення	Житлово-комунальне господарство	Відпочинок, культура та рекреація	Інші видатки
Данія	3,8	0,3	13,2	21,7	51,8	0,7	2,6	5,9
Болгарія	8,6	0,6	41,6	4,9	8,6	21,4	4,7	3,6
Чехія	15,4	1,7	28,2	3,2	9,3	12,1	6,9	23,2
Латвія	15,2	1,3	45,4	1,7	7,8	15,2	7,3	6,1
Литва	6,3	1,0	54,5	1,7	15,3	6,7	6,3	8,2
Польща	11,1	2,0	39,2	2,1	11,0	8,9	4,8	20,9
Словаччина	15,5	0,9	40,8	7,6	6,1	10,8	5,6	12,7
Словенія	7,4	1,3	46,3	12,2	4,3	6,0	4,5	18,0

Джерело: розраховано за даними Eurostat

Зарубіжний досвід свідчить, що система формування власних доходів місцевих бюджетів відрізняється особливостями формування фінансово-економічних відносин та соціально-економічного розвитку країн. Визначено доцільність враховувати зарубіжний досвід в частині підвищення ролі місцевих податків і зборів, грантових надходжень, муніципальних позик в системі фінансового забезпечення місцевого самоврядування, забезпечення інвестиційно-інноваційної спрямованості видатків, що сприятиме посиленню фінансової самостійності місцевих бюджетів. Підхід розвинутих європейських країн до програмно-цільового бюджетування є важливим з точки зору необхідності посилення бюджетної дисципліни та підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів завдяки їх багаторічному плануванню та раціоналізації розподілу бюджетних коштів за пріоритетними напрямками регіонального розвитку. Під час розробки методологічної бази для складання та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом доцільно врахувати відповідний досвід в частині впровадження системи моніторингу й оцінювання бюджетних програм на основі результативних показників їх виконання.

РОЗДІЛ 2

СТАН ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз формування дохідної частини місцевих бюджетів

Бюджетна політика у сфері формування дохідної частини місцевих бюджетів є інструментом регулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. На дієвість бюджетного механізму суттєво впливає структура доходів бюджету, яка відіграє вагомую роль у забезпеченні суспільного розвитку. За умов економічних перетворень посилюється необхідність удосконалення інституційного середовища формування дохідної частини місцевих бюджетів, посилення взаємозв'язку податкового регулювання із циклічністю економічного розвитку. Одним із пріоритетних напрямів податкової та бюджетної політики країни є проведення реформи місцевого самоврядування, децентралізації управління бюджетними коштами та підвищення рівня самостійності органів місцевого самоврядування. З огляду на зазначене, необхідним є забезпечення змін механізму розподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами для забезпечення фінансової спроможності місцевого самоврядування, посилення податкового потенціалу територій та удосконалення механізму адміністрування податків та зборів.

Бюджетний кодекс України не дає визначення доходів місцевих бюджетів, але містить визначення доходів бюджету – це всі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України [10]. Сукупність усіх видів доходів місцевих бюджетів, що формуються різними методами, їх взаємопов'язане застосування становить систему доходів місцевих бюджетів [10]. Система формування доходів місцевих бюджетів як економічна категорія відображає сукупність фінансово-економічних відносин з приводу акумуляції частини валового внутрішнього продукту через інституційний механізм бюджетного регулювання задля виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих державою повноважень. Дана система включає у собі підсистеми прогнозування, планування, виконання

бюджету, звітування, контролю та аудиту. Основними функціями, що покликана забезпечити система доходів місцевих бюджетів є фіскальна та регулююча.

Доходи місцевих бюджетів поділяються на п'ять груп: – податкові надходження; – неподаткові надходження, до яких належать: доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій; інші неподаткові надходження; – доходи від операцій з капіталом – доходи від продажу майна, товарів та землі; – цільові фонди; – трансферти – кошти, одержані від органів державної та місцевої влади, інших держав та міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Структура доходної частини місцевих бюджетів у період 2008–2017 років відображена у таблиці 2.1. В аналізованому періоді середнє значення питомої ваги трансфертів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів складає 50,87%, податкових надходжень – 40,20%, неподаткових надходжень – 5,81%, доходів від операцій з капіталом – 1,50%, цільових фондів – 0,76%.

Таблиця 2.1

Структура доходної частини місцевих бюджетів у період 2008–2017 років, %

Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Податкові надходження	41,6	43,1	44,0	42,4	40,3	38,1	41,3	37,7	33,4	40,1
Неподаткові надходження	6,0	5,6	5,8	5,5	6,0	5,6	5,5	5,3	6,8	6,0
Доходи від операцій з капіталом	4,3	3,3	1,9	1,6	1,0	0,8	0,6	0,5	0,6	0,4
Цільові фонди	2,5	1,7	1,1	1,0	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
Офіційні трансферти від органів держуправління	41,9	43,0	46,2	48,8	52,3	55,2	52,4	56,4	59,1	53,4
Кошти, що передаються до бюджету розвитку	3,7	3,3	1,0	0,7	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Всього	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України

Підходи до формування бюджетних доходів за рахунок податкових

надходжень мають забезпечувати відповідні можливості для покращання ефективності податкового адміністрування, посилення фінансової стабільності та створення сприятливих умов для економічного зростання. Доцільним є забезпечення стабільної, виваженої та прогнозованої податкової політики країни, яка сприятиме збалансуванню інтересів економічних агентів [104].

Необхідним є забезпечення та гармонійне взаємоузгодження фіскальних інтересів держави на основі збереження відповідного рівня економічної ефективності господарювання платників податків, а також недопущення значного соціального розриву та економічного розшарування у суспільстві. Реалізація зазначеного потребує наукового поєднання принципів формування податкової політики країни. Останнім часом частка доходної частини місцевих бюджетів як по відношенню до валового внутрішнього продукту країни так і у структурі доходної частини зведеного бюджету зросла внаслідок удосконалення системи міжбюджетних трансфертів. Було проведено ряд змін податкової політики в частині віднесення до доходів бюджету акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання підакцизних товарів, впровадження податку на майно, 10% надходжень податку на прибуток. Важливим джерелом доходної частини місцевих бюджетів залишаються податкові надходження, структура яких відображена у табл. 2.2.

Аналіз даних таблиці свідчить, що найвище фіскальне значення має податок на доходи фізичних осіб: у 2007 – 2016 роках його частка коливалась від 53,8% у 2016 році до 78,0% у 2007 році, відповідно середнє значення даного показника складає 70,33%. Відчутне зниження вагового показника податку у 2015–2016 роках відбулось внаслідок зменшення частки перерозподілу даного податку до місцевих бюджетів з 75 до 60%, окрім м. Києва, де даний показник було знижено до 40%. Другим за величиною податком, що поступає в місцеві бюджети є плата за землю, яка з 2015 року була трансформована у земельний податок, який є складовою майнового податку та належить до місцевих. Частка податку в надходженнях місцевих бюджетів поступово зростала: у 2008 році складала 8,7% (найменше значення), а у 2017 році зросла до 15,9% (найбільше значення).

Таблиця 2.2

**Структура податкових надходжень
місцевих бюджетів України у 2008 – 2017 роках, %**

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Податок на доходи фізичних осіб	78,0	77,4	75,2	75,5	74,0	71,1	70,8	71,6	55,9	53,8
Податок на прибуток	1,0	0,7	0,8	0,6	0,5	0,5	0,8	0,2	4,4	4,0
Внутрішні податки на товари і послуги	3,5	2,9	2,3	2,4	1,2	1,5	1,5	0,2	7,8	7,9
Рентна плата	0,2	0,2	0,3	0,3	3,1	3,1	2,5	2,9	2,2	1,7
Місцеві податки і збори, в тому числі*	1,6	1,4	1,4	1,2	3,5	6,4	8,0	9,2	27,5	28,8
- податок на майно	-	-	-	-	-	-	-	0,1	16,3	17,0
земельний податок	8,7	11,3	14,1	14,1	14,6	14,6	14,0	13,8	15,1	15,9
- єдиний податок	3,6	3,1	3,0	2,8	2,7	5,6	7,3	8,5	11,2	11,7
Інші податки і збори	3,4	3,0	2,9	3,1	3,1	2,8	2,4	2,1	2,2	3,8
Всього	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* - єдиний податок включено з 2011 року до складу місцевих податків; земельний податок відноситься із 2015 року до складу місцевих податків

Джерело: розраховано автором на основі звітних даних Міністерства фінансів України і Державної казначейської служби України.

Питома вага внутрішніх податків на товари і послуги коливалась в межах від 1,2% у 2012 році до 7,9% у 2016 році. Посилення фіскальної значимості даної структурної складової було пов'язано із запровадженням нового акцизного податку. Акцизний податок із роздрібного продажу для пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів встановлено ставку податку на рівні 5% від вартості даних товарів з урахуванням податку на додану вартість.

Місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю), а також в межах повноважень, визначених Податковим Кодексом, вирішують питання щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору. Разом з тим, важливо відмітити, що за своїм соціально-економічним значенням місцеві податки і збори на даний час не

мають належного фіскального значення у складі доходної частини місцевих бюджетів. Так, середнє значення показника питомої ваги місцевих податків у загальній структурі податкових надходжень, які акумульовані до зведеного бюджету за період 2008–2017 років складає 4,99%. Водночас, слід зауважити, що протягом аналізованого періоду зафіксовано зростання значень даного показника із 3,54% у 2008 році до 6,72% у 2017 році.

Значення питомої ваги єдиного податку в структурі доходної частини місцевих бюджетів коливалось від 2,7% у 2012 році до 11,7% у 2017 році, відповідно середнє значення становило 5,95%. Посилення фіскальної значимості відбулось за рахунок переходу від встановлення граничної специфічної ставки даного податку у розмірі до 200 грн. до відносної ставки податку з урахуванням розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму, а також переліку критеріїв, які надають право перебувати суб'єкту підприємницької діяльності на спрощеній системі оподаткування, обліку та звітності.

У 2011 році відбулись зміни у податковому та бюджетному законодавстві, що вплинуло на структуру та склад податкових надходжень місцевих бюджетів. Так, Податковим кодексом України від 2.12.2010 р. податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів був замінений збором за першу реєстрацію транспортного засобу. У зв'язку із цим різко зменшилась частка транспортного податку: з 2,8% у 2010 році до 0,9% у 2011 році або на 1,9 відсоткових пункти. Плата за торговий патент була виключена з переліку загальнодержавних податків і зборів і включена до збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності, тому у 2011 році дані по надходженню цього податку відсутні.

Важливу частку доходів місцевих бюджетів становлять власні надходження бюджетних установ. Динаміка власних надходжень бюджетних установ у доходах місцевих бюджетів впродовж 2008–2017 років була переважно позитивною. Загалом цей показник зріс в 3,7 рази з 5,17 млрд. грн. на початку періоду до 16,95 млрд. грн. у його кінці (максимальне значення за період). Середнє значення у 2008–2012 роках складало 7,02 млрд. грн., а впродовж 2013–2017 років – 13,09 млрд. грн. Середнє ж значення показника власних надходжень бюджетних

установ у доходах місцевих бюджетів за весь аналізований період наближалось до 10,05 млрд. грн. Спадна динаміка характерна лише для 2013 та 2016 років, коли зазначена стаття скоротилась на 0,62 млрд. грн. та 0,50 млрд. грн. відповідно.

Доходи місцевих бюджетів впродовж аналізованого періоду переважно зростали, крім 2008 та 2013 років, коли спостерігалось певне скорочення досліджуваного показника (2,90 млрд. грн. та 4,25 млрд. грн. відповідно), що може бути пояснено наслідками фінансової кризи та загальним погіршенням соціально-економічного становища. Доходи місцевих бюджетів зросли з 137,46 млрд. грн. у 2008 році до 502,09 млрд. грн. у 2017 році. Їх середнє значення за весь період становило 323,06 млрд. грн., а в розрізі п'ятирічок: 167,64 млрд. грн. у 2008–2012 роках та 323,06 млрд. грн. а 2013–2017 роках.

В 2008–2017 роках динаміка власних надходжень бюджетних установ у доходах зведеного бюджету України була переважно позитивною. Скорочення показника мало місце лише в 2008 та 2014 роках та становило 0,62 млрд. грн. та 6,23 млрд. грн. відповідно. Загалом же відбулось зростання власних надходжень бюджетних установ у 2,6 рази з 20,37 млрд. грн. у 2008 році до їх максимального значення за період – 52,48 млрд. грн. у 2017 році. Середнє значення показника за весь період становило 35,34 млрд. грн., а в розрізі п'ятирічок: 28,18 млрд. грн. у 2008–2012 роках та 42,50 млрд. грн. у 2013–2017 роках. Мінімального значення – 20,37 млрд. грн. – аналізований показник досяг у кризовому 2008 році. За 2008–2017 роки доходи зведеного бюджету України зросли в 2,6 рази з 297,89 млрд. грн. до 1016,89 млрд. грн. на початку та в кінці аналізованого періоду відповідно. Їх динаміка, обумовлена в першу чергу макроекономічною циклічністю, була переважно позитивною, крім 2009 та 2013 років, коли річне скорочення зазначеного показника становило 24,93 млрд. грн. та 2,74 млрд. грн. відповідно. Середнє значення доходів Зведеного бюджету України за весь період склало 507,98 млрд. грн., а у розрізі п'ятирічок: 345,89 млрд. грн. у 2008–2012 роках та 670,07 млрд. грн. у 2013–2017 роках.

Беззаперечним є факт, що різноманітні послуги, продукovanі та пропоновані бюджетними установами на сучасному ринку, мають відчутний комерційний потенціал, а їх вартість включається до вартості створеного суспільством

продукту. Тому доцільно проаналізувати динаміку частки групи доходів бюджету, пов'язаних з діяльністю бюджетних установ, у ВВП.

Впродовж досліджуваного періоду зазначений ваговий показник мав нечітку динаміку, коливаючись в межах від 2,86% у 2009 році до 1,76% у 2017 році, та поступово знижувався (табл. 2.3). Найпомітніше скорочення показника мало місце в 2008 році та склало 0,76 п. п. (у порівнянні з докризовим 2007 роком), проте вже в 2009 році питома вага власних надходжень бюджетних установ у ВВП сягнула рівня 2007 року: 2,86% проти 2,91%. В 2010–2011 роках показник зменшувався незначно, а починаючи з 2012 року зафіксовано його повільне зростання. Знизившись на 0,59 п. п. у порівнянні з 2013 роком та сягнувши свого мінімального значення за період у 2014 році, аналізований показник пізніше характеризувався коливанням в межах $\pm 0,10$ п. п. на рік.

Таблиця 2.3

Показники питомої ваги власних надходжень бюджетних установ у ВВП та доходах бюджету за період 2008–2017 років, %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Частка власних надходжень бюджетних установ у ВВП, в т. ч.:	2,15	2,86	2,65	2,39	2,43	2,61	2,02	2,10	2,05	1,76
державний бюджет	1,60	2,25	2,04	1,77	1,75	2,00	1,41	1,33	1,43	1,19
місцеві бюджети	0,55	0,61	0,61	0,63	0,67	0,61	0,61	0,77	0,62	0,57
Частка власних надходжень бюджетних установ у доходах ЗБУ	6,84	9,57	9,13	7,91	7,68	8,56	6,94	6,38	6,24	5,16
Частка власних надходжень бюджетних установ у доходах ДБУ	6,56	9,81	9,18	7,39	7,14	8,56	6,18	4,93	5,53	4,48
Частка власних надходжень бюджетних установ у доходах місцевих бюджетів	3,76	4,12	4,16	4,55	4,21	4,01	4,14	5,19	4,03	3,38

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України і Державної служби статистики України

Власні надходження бюджетних установ, що включалися до складу доходів місцевих бюджетів, мали впродовж досліджуваного періоду відносно незмінну питому вагу у структурі ВВП. Максимальна амплітуда коливання показника –

0,16 п. п. – спостерігалася у 2015 році. Розмах варіації склав лише 0,22 п. п. (максимум 0,77% у 2015 році проти 0,55% у 2008 році), тому можна стверджувати про відносну стабільність фінансової участі бюджетних установ, доходи яких включаються до складу доходів місцевих бюджетів, у формуванні ВВП. Загальна динаміка показника спадна, але нечітка.

Організація планово-прогностичної діяльності у сфері доходів бюджету характеризується недостатньою точністю, оскільки впродовж аналізованого періоду 2008–2017 років план щодо формування власних надходжень бюджетних установ здебільшого не виконувався (рис. 2.1).

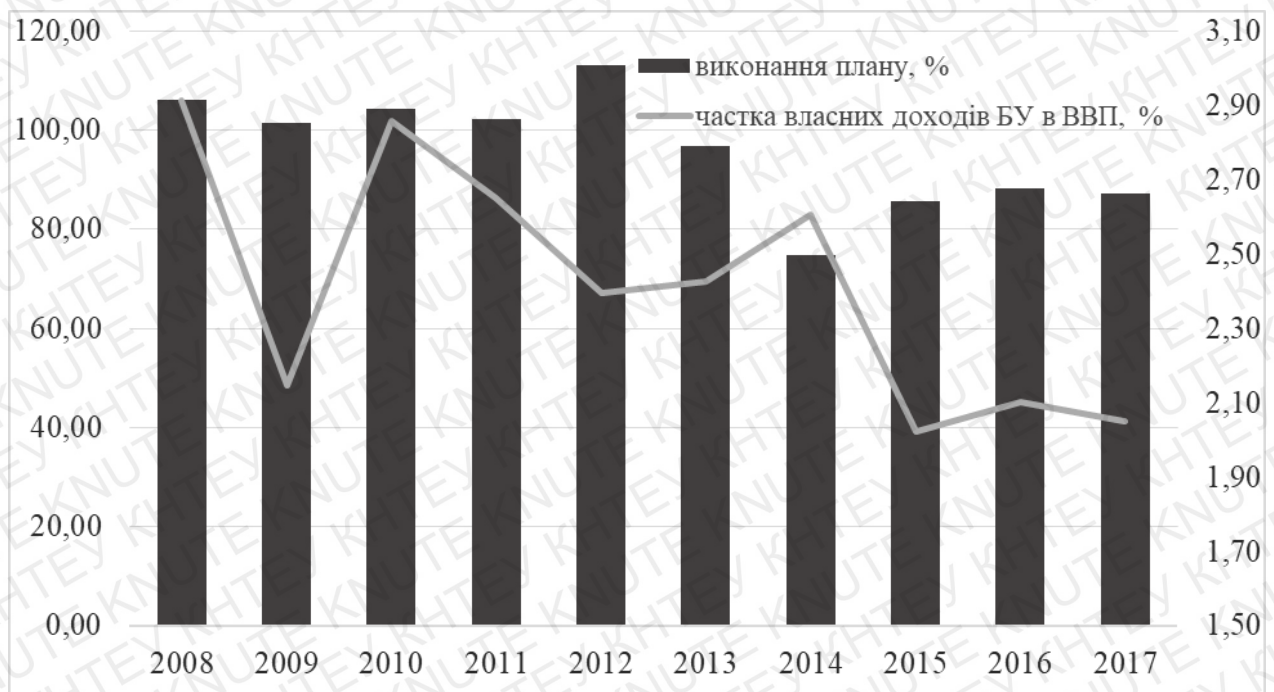


Рис. 2.1. Виконання плану щодо власних надходжень бюджетних установ у 2008–2017 роках

Якщо в період 2008–2012 років план виконувався та спостерігалася помірна його перевиконання (від 1,36% у 2009 році до 13,25% у 2012 році), то в 2013–2017 роки планові показники хронічно не виконувалися, при чому в кризовий 2014 рік план щодо генерування бюджетними установами власних надходжень було виконано лише на 74,68%. Одночасно спостерігалася скорочення частки власних надходжень бюджетних установ у ВВП, що є індикатором неповної реалізації виробничо-комерційного потенціалу бюджетного сектору. З метою

підвищення якості та посилення загальної результативності бюджетного планування у сфері доходів, зокрема у частині формування власних надходжень бюджетних установ, вимогою сьогодення є осучаснення та вдосконалення методології наукового передбачення, дотримання принципу альтернативності та багатоваріантності прогнозів (особливо щодо частини бюджетних надходжень, обсяг якої може бути достатньо точно запланований), подальше впровадження середньо- та довгострокового індикативного бюджетного планування.

Прогноз потенційних надходжень від основних профільних видів діяльності бюджетних установ може бути одержаний із використанням методів економетрики та математичної статистики на підставі вивчення ретроспективного досвіду провадження зазначеними установами звичайної діяльності. Стосовно ж непрогнозованої складової в структурі надходжень, доцільним є комплекс заходів зі збільшення їх обсягу, який може включати:

- стимулювання інтенцій та розширення можливостей стосовно мобілізації коштів у формі грантів, дарунків та благодійних внесків (що не має негативно позначитися на показниках основної діяльності бюджетних установ);
- заохочення підприємств, організацій, фізичних осіб та інших бюджетних установ щодо виділення коштів для виконання специфічних цільових заходів;
- активізацію фінансових операцій з розміщення на депозитних рахунках у комерційних банках тимчасово вільних коштів, отриманих бюджетними установами сфери освіти та науки за надання платних послуг (якщо це дозволено законом);
- стимулювання маркетингової діяльності щодо мобілізації коштів, отриманих від реалізації майнових прав на кінопродукцію (на всіх стадіях її виробництва та дистрибуції), що виготовлена за рахунок бюджетних коштів за держзамовленням або за умов фінансової підтримки [66].

Системі фінансового забезпечення місцевого самоврядування в залежності від рівня економічного розвитку країни та фінансово-економічних відносин, притаманні постійні адаптаційні механізми, що впливають на доцільність удосконалення системи міжбюджетних відносин, що надасть можливість

забезпечити посилення дієвості бюджетного стимулювання регіонального розвитку, оптимізацію структури бюджетів місцевого самоврядування, упорядкування їх видаткових повноважень. Важливим є здійснення заходів щодо поліпшення показників економічного розвитку області, що надасть можливість підвищити рівень наповнення бюджетів усіх рівнів. Використання доходів місцевих бюджетів як інструменту регулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць мають певні особливості в період трансформаційних змін в економіці, які полягають у забезпеченні макроекономічної рівноваги, створенні сприятливого фінансово-економічного середовища для розвитку стратегічних галузей [24].

Важливим напрямом регулюючої ролі доходів місцевих бюджетів є вплив на економічне зростання адміністративно-територіальних одиниць. Формування доходів місцевих бюджетів має здійснюватись із врахуванням напрямів соціо-економічного розвитку, спрямованих на забезпечення сприятливого макроекономічного середовища, стабілізацію бюджетної системи.

Особливості формування доходів місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень виявляються у їх складі та структурі, ефективність їх прогнозування визначає рівень результативності здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій. Прогнозування доходів місцевих бюджетів є важливою складовою системи міжбюджетного регулювання, що забезпечує формування бюджетних показників шляхом визначення цілей як на наступний бюджетний період так і на середньострокову перспективу з метою підвищення прозорості, ефективності та дієвості бюджетного процесу.

2.2. Аналіз стану виконання видаткової частини місцевих бюджетів

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 [102]. При розгляді різних явищ і процесів, що відбуваються в економічному житті, не можна обійтися без кількісних характеристик.

Показник дієвості місцевого самоврядування, та як наслідок, й успішність самого процесу децентралізації, знаходиться в прямій залежності від фінансової спроможності територіальної громади. Найбільш потужним елементом формування повноцінного матеріального забезпечення органів місцевого самоврядування, та показником рівня демократії в країні й компетентності самоврядних органів виступає фіскальна децентралізація.

Середнє значення питомої ваги видаткової частини місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету за період 2008–2018 років становить 43,63%, що є вищим показником за аналогічний у країнах Азії, де частка місцевих бюджетів не перевищує 10%, у країнах Латинської Америки знаходиться в межах від 15 до 40%. В свою чергу, значення приведенного показника у країнах ОЕСР коливаються в межах від 14% у Бельгії до 61% у Австралії. Частка місцевих бюджетів за видатками у перерозподілі валового внутрішнього продукту, а також у зведеному бюджеті свідчить про участь місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем соціально-економічного розвитку країни та регіонів. Зазначений показник відображає рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, дає можливість оцінити ступінь та перспективи розвитку місцевих бюджетів [25].

Аналіз видатків місцевих бюджетів можна здійснювати за різними напрямками, виходячи із класифікаційних ознак їх групування. Дані таблиці 2.4 відображають структуру видатків місцевих бюджетів за 2008–2017 роки у розрізі функцій, що виконуються місцевими органами влади. Впродовж аналізованого періоду частка видатків місцевих бюджетів у ВВП коливалася в межах від 16,49% (мінімум у 2010 році) до 19,13% (максимум у 2009 році). Її середнє значення у 2008–2017 роках складало 17,38%. Причому в період 2008–2012 років показник характеризувався вищою волатильністю: річна амплітуда коливань становила від +2,44 п. п. у 2009 році до –2,64 п. п.; в 2012–2017 роках він відносно стабілізувався, а річна амплітуда, як правило, не перевищувала ± 1 п. п. (за

виключенням 2012 року, коли питома вага видатків місцевих бюджетів у ВВП зросла на 1,60 п. п., сягнувши рівня 18,69%).

Найвищою стабільністю впродовж періоду характеризувалася питома вага видатків на відрядження та стипендії. Річна амплітуда їх коливання здебільшого не перевищувала $\pm 0,03$ п. п. Це може бути пояснено високим ступенем прогнозованості зазначених статей та дієвістю їх регулювання. Волатильністю в межах $\pm 1,00$ п. п. впродовж періоду характеризувалися видатки на оплату праці та нарахування на заробітну плату, що пояснюється зміною розмірів соціальних гарантій, зниженням єдиного соціального внеску та оптимізацією чисельності персоналу. Середня питома вага видатків на оплату праці та нарахувань на неї в структурі ВВП за 2008–2017 роки – 7,92% і 2,49% відповідно. В середньому за період видатки на оплату праці становили 45,64% видатків місцевих бюджетів, а нарахування на заробітну плату персоналу – 14,30%, тобто разом майже 59,94%. Для порівняння, видатки на придбання товарів і послуг в структурі видатків місцевих бюджетів складали близько 15,34%, а видатки на дослідження і розробки (що у світовій фінансовій науці та практиці зазвичай трактуються як високопродуктивні і такі, що покликані сприяти зростанню інтелектуального потенціалу суспільства) – 15,32%. Аналізуючи середні значення за період 2008–2017 років питокої ваги у структурі ВВП слід зазначити, що видатки на дослідження і розробки складають 2,66%, а на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 1,11%.

З огляду на структуру поточних видатків Державного та місцевих бюджетів, можна стверджувати, що їх участь у формуванні ВВП впродовж всього періоду балансувала в межах пропорції 1 : 1 (із помірним, проте стійким переважанням держбюджету). Якщо в 2008 році поточні видатки місцевих бюджетів складали 8,72% (Державний бюджет) і 7,96% (місцеві бюджети) від ВВП, то в 2017 році відповідне співвідношення становило 8,74% (Державний бюджет) і 8,58% (місцеві бюджети) від ВВП. Для більшості статей було характерне подібне процентне співвідношення, проте частка профінансованих з місцевих бюджетів видатків на заходи спецпризначення впродовж періоду наближалася до нуля, тобто ця стаття покривалася переважно коштом Державного бюджету. Загалом структура

видаткової частини місцевих бюджетів протягом останніх років була досить стабільною.

Таблиця 2.4

Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП, %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Поточні видатки місцевих бюджетів, у т. ч.</i>	<i>16,68</i>	<i>19,13</i>	<i>16,49</i>	<i>17,09</i>	<i>18,69</i>	<i>18,43</i>	<i>17,34</i>	<i>16,65</i>	<i>15,97</i>	<i>17,32</i>
Оплата праці	7,70	8,65	8,53	7,67	8,33	8,58	7,74	7,02	7,71	7,32
Нарахування на заробітну плату	2,61	2,95	2,89	2,59	2,85	2,94	2,63	2,36	1,59	1,52
Придбання товарів і послуг	2,53	3,09	2,87	2,52	2,69	2,34	2,39	2,91	2,94	2,29
Видатки на відрядження	0,11	0,11	0,11	0,09	0,09	0,08	0,09	0,11	0,11	0,11
Видатки та заходи спеціального призначення	0,16	0,15	0,11	0,11	0,13	0,08	0,44	0,70	0,50	0,65
Оплата комунальних послуг	0,92	1,23	1,32	1,20	1,39	1,25	1,03	1,11	1,02	0,74
Дослідження і розробки, видаки державного (регіонального) значення	2,56	2,83	0,55	2,81	3,12	3,06	2,94	2,37	2,05	4,51
Стипендії	0,10	0,13	0,12	0,10	0,10	0,09	0,08	0,07	0,05	0,17

Джерело: розраховано авторами на основі звітів Державної казначейської служби України і даних Державної служби статистики України.

Незначна частка видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів, особливо в порівнянні з коштами, які спрямовуються на фінансування соціально-культурної сфери свідчить про недостатні можливості органів місцевого самоврядування віднайти ресурс для перспективного економічного розвитку територій [9]. Необхідною є реалізація заходів, спрямованих на посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок розширення джерел надходжень бюджету розвитку. Відтворювальний потенціал, іманентно властивий видаткам на людський розвиток, можна оцінити, виходячи з характеру участі таких видатків у процесі виробництва суспільного продукту, зокрема на основі

динамічного аналізу їх питомої ваги у структурі ВВП. Динаміка частки названих видатків переконливо свідчить про характер економічної парадигми, оскільки недостатнє бюджетне фінансування видатків на людський розвиток призводить до зниження сукупної факторної продуктивності та вповільнює темпи економічного зростання.

Таблиця 2.5

Частка видатків на розвиток людського потенціалу у загальному обсязі видатків зведеного, державного, місцевих бюджетів та у ВВП, %

	Зведений бюджет		Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	Частка у видатках бюджету, %	Частка видатків у ВВП, %	Частка у видатках бюджету, %	Частка видатків у ВВП, %	Частка у видатках бюджету, %	Частка видатків у ВВП, %
2008	34,53	11,26	14,98	3,82	50,79	7,45
2009	37,52	12,63	15,82	4,20	56,51	8,43
2010	37,11	12,95	15,44	4,33	58,44	8,62
2011	36,12	11,44	13,76	3,49	57,84	7,95
2012	36,36	12,71	13,27	3,73	56,86	8,98
2013	36,72	12,77	13,36	3,70	59,97	9,06
2014	33,54	11,20	11,26	3,09	56,28	8,11
2015	30,24	10,39	9,09	2,65	54,68	7,74
2016	27,04	9,48	8,24	2,37	48,38	7,12
2017	29,33	10,39	8,48	2,39	48,12	8,00

Джерело: розраховано автором на основі звітів Державної казначейської служби України і даних Державної служби статистики України.

Динаміка відповідних показників Державного, зведеного та місцевих бюджетів за період 2008–2017 років наведена в таблиці 2.5. Частки видатків зведеного, Державного та місцевих бюджетів на розвиток людського потенціалу в загальній структурі видатків відповідних бюджетів мали впродовж періоду спадну динаміку. Їх скорочення за період склало 5,20 п. п., 6,50 п. п. і 2,67 п. п. відповідно. Названі видатки місцевих бюджетів не лише характеризувалися незначним скороченням за період, а й мали відчутну питому вагу у загальній видатків.

Середня питома вага видатків на розвиток людського потенціалу в структурі видатків зведеного бюджету у 2008–2012 роках становила 36,33%, у 2013–2017 роках – 31,37%, що забезпечило середнє значення за весь аналізований

період на рівні 33,85%. Середнє значення цього показника для Державного та місцевих бюджетів становило відповідно 12,37% і 54,79%. Значна питома вага видатків на людський розвиток не обов'язково свідчить, що структура видатків бюджетних установ, які фінансуються коштом місцевих бюджетів, раціональна та ефективна. Подекуди надмірну частку у структурі видатків бюджетних установ освіти, охорони здоров'я, фундаментальних та прикладних наукових досліджень, духовного і фізичного розвитку тощо мають статті, пов'язані з оплатою комунальних послуг та енергоносіїв, тоді як фінансування видаткових статей, що могли б стати «точками росту» для мережі бюджетних установ виявляється помірним або ж недостатнім. Тому структура видатків бюджету має бути концептуально переглянута з достатнім ступенем деталізації та конкретизації видаткових статей, а також адекватною оцінкою їх ефективності [24].

Система бюджетного планування і прогнозування є важливим інструментом регулювання економіки. Від якості цього процесу залежить обсяг фінансових ресурсів, що залучаються для забезпечення виконання покладених на державу функцій та завдань. Прогнозування бюджету потребує аналізу результатів і перспектив соціально-економічного розвитку країни та її адміністративно-територіальних одиниць. Виваженість і результативність прогнозування та планування бюджету справляє визначальний вплив на збалансованість бюджетної системи та публічних фінансів у цілому [25]. Бюджетне планування та прогнозування доцільно розглядати як комплексний адаптивний процес реалізації регуляторного механізму фінансової політики у межах якої здійснюється сукупність відповідних заходів у частині формування, регулювання, контролю та моніторингу системи бюджетних показників з урахуванням тенденцій соціально-економічного розвитку країни та сукупного впливу зовнішніх факторів на збалансованість та стійкість бюджетної системи. Важливим є формування прогнозних показників розвитку місцевих бюджетів виходячи із принципів макроекономічної стабільності, достатнього рівня науково-економічної обґрунтованості та узгодженості з бюджетною стратегією держави.

Бюджетна політика у сфері формування дохідної частини місцевих бюджетів є інструментом регулювання соціально-економічного розвитку

адміністративно-територіальних одиниць. На дієвість бюджетного механізму суттєво впливає структура доходів бюджету, яка відіграє вагомую роль у забезпеченні суспільного розвитку. За період 2007–2016 років середнє значення питомої ваги трансфертів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів складає 50,87%, податкових надходжень – 40,20%, неподаткових надходжень – 5,81%, доходів від операцій з капіталом – 1,50%, цільових фондів – 0,76%. Підходи до формування бюджетних доходів за рахунок податкових надходжень мають забезпечувати відповідні можливості для покращання ефективності податкового адміністрування, посилення фінансової стабільності та створення сприятливих умов для економічного зростання. В умовах трансформації економіки посилюється необхідність удосконалення інституційного середовища формування дохідної частини місцевих бюджетів, посилення взаємозв'язку податкового регулювання із циклічністю економічного розвитку.

За сучасних умов, бюджетна політика має бути спрямована на формування дієвої моделі перерозподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи з метою створення умов для забезпечення належного розвитку територіальних громад. Проблеми інституційного характеру місцевого самоврядування обумовили доцільність удосконалення підходів до управління бюджетними ресурсами на місцевому рівні. Вагомою особливістю сучасного етапу розвитку міжбюджетних відносин є суттєвий рівень трансфертної залежності місцевих бюджетів, так середнє значення питомої ваги трансфертів у дохідній частині місцевих бюджетів за період 2007–2016 років складає 50,1%: у 2007–2011 роках даний показник становить 47,62%, а у 2012–2016 роках – 54,28%. Зафіксовано зниження частки дотацій у структурі міжбюджетних трансфертів з 49,3% у 2014 році до 3,5% у 2016 році, що обумовлено змінами бюджетного процесу: основний акцент трансфертів змінено до форми субвенцій: освітньої, медичної та на програми соціального захисту і забезпечення.

Механізм регулювання бюджетних витрат є досить вагомим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та країни в цілому. Бюджетні витрати застосовуються для міжгалузевого та територіального перерозподілу фінансових ресурсів з метою найбільш

раціонального розміщення виробничих сил, забезпечення економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць. Важливим є не тільки обсяг бюджетних витрат, а й їх оптимальна структура, що визначає напрями використання бюджетних ресурсів. Сучасний механізм регулювання бюджетних витрат та інститути вітчизняної економіки не дозволяють на достатньому рівні ефективно і раціонально використовувати бюджетні ресурси, які спрямовуються на забезпечення соціально-економічного розвитку країни. Нераціональне використання бюджетних ресурсів шляхом недостатнього рівня ефективності організації системи державних закупівель, інвестування державних та регіональних цільових програм, зростання рівня тіньової економіки, не дають змогу для забезпечення ефективного бюджетного регулювання економічного зростання. Зміни в структурі системи регулювання бюджетних витрат в умовах трансформації вітчизняної економіки актуалізують необхідність модернізації інституційних напрямів зазначеного регулювання [86].

Система бюджетного планування і прогнозування є важливим інструментом регулювання економіки. Від якості цього процесу залежить обсяг фінансових ресурсів, що залучаються для забезпечення виконання покладених на державу функцій та завдань. Прогнозування бюджету потребує аналізу результатів і перспектив соціально-економічного розвитку країни та її адміністративно-територіальних одиниць. Бюджетне планування та прогнозування доцільно розглядати як комплексний адаптивний процес реалізації регуляторного механізму фінансової політики у межах якої здійснюється сукупність відповідних заходів у частині формування, регулювання, контролю та моніторингу системи бюджетних показників з урахуванням тенденцій соціально-економічного розвитку країни та сукупного впливу зовнішніх факторів на збалансованість та стійкість бюджетної системи. Важливим є формування прогнозних показників розвитку місцевих бюджетів виходячи із принципів макроекономічної стабільності, достатнього рівня науково-економічної обґрунтованості та узгодженості з бюджетною стратегією держави.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

3.1. Пріоритети розвитку системи формування місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень

Процес становлення інституту місцевого самоврядування, зміцнення його фінансових основ функціонування відбувається в умовах трансформації економіки. Питання реформ в Україні стосовно удосконалення управління фінансів місцевого самоврядування вже понад десять років не втрачає дискусійного характеру. Удосконалення бюджетного механізму фінансового забезпечення територіальних громад виступає важливою складовою фінансово-економічного регулювання, що впливає на процес формування та виконання місцевих бюджетів, забезпечення дієвого механізму міжбюджетних відносин та стан соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Однією з необхідних умов децентралізації фінансових ресурсів та розвитку бюджетів місцевого самоврядування є здійснення виваженої політики фінансового вирівнювання, що сприятиме досягненню економічної стабільності і проведенню політики стійкого і збалансованого розвитку територій, забезпеченню надання громадянам на належному рівні суспільних послуг [80].

Міжбюджетні відносини потребують подальшого вдосконалення з метою розширення власної ресурсної бази органів місцевого самоврядування та запровадження децентралізованого принципу бюджетного регулювання. Зазначеного можна досягти за умови чіткого розподілу повноважень місцевих рівнів влади з посиленням їх відповідальності за здійснення бюджетних видатків, а також за умови створення і запровадження дієвих механізмів стимулювання органів місцевого самоврядування до пошуку нових джерел доходів бюджету.

Важливим документом, що визначає бюджетну політику на місцевому рівні, є програма економічного і соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, у якій повинні бути відображені: аналіз її соціально-

економічного розвитку за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери; стан використання природного, виробничого, науково-технічного і трудового потенціалу, екологічна ситуація; можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери; цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в наступному році; система заходів органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів і виконавців; основні показники соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці (по кожному напрямку); дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, щодо ефективності їх використання, показників розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності; місцеві програми [50].

Пильна увага до економічних тенденцій і вчасне реагування на них є важливою основою для складання бюджету. Побудова цього процесу та управління ним не знаходяться у статичному стані. Кожного року він повинен враховувати вплив економічних чинників на надходження до бюджету та політичні цілі уряду. Складання бюджету не просто реагує на зміну економічних умов. Воно може допомогти уряду сформулювати його політичні цілі відповідно до економічного середовища і перетворити їх на практичні дії.

Система міжбюджетних відносин потребує подальшого удосконалення виходячи з динаміки фінансово-бюджетних та соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць на основі вартісних і якісних стандартів забезпечення місцевого населення достатнім рівнем соціального забезпечення. Дієвим інструментом вирішення цього важливого завдання може стати збалансування фінансів територій як основа для розроблення комплексу заходів щодо активної муніципальної економічної політики у сфері бюджету, податків та інвестицій. Зазначене дасть змогу підвищити ефективність фінансових відносин, розвитку економіки на рівні місцевого самоврядування, що сприятиме упорядкуванню міжбюджетних відносин. Важливим при цьому є обґрунтований розрахунок бюджетних видатків на фінансування розвитку соціальної, гуманітарної сфери, місцевої інфраструктури [106].

Особливо важливим є внесення змін та доповнень до Бюджетного кодексу України у частині удосконалення програмно-цільового методу в бюджетному процесі України. Важливим фактором у реформуванні підходів до обрахунку показників бюджету є розробка та затвердження єдиних мінімальних стандартів надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів [9].

Інститут громадських послуг, за європейськими стандартами, представлений різними формами, як виключно суспільними послугами, так і послугами, що надаються на комерційних засадах. Виключно комунальними послугами є законодавчо встановлені види послуг або де-факто монополії (безпека, поліція, контроль за землекористуванням, будівництво і обслуговування доріг тощо), які переважно фінансуються за рахунок податків чи трансфертів з державного бюджету. Комерційні послуги, фінансуються головним чином або іноді виключно за рахунок споживачів. Це такі послуги, як водопостачання, кабельне телебачення тощо, а також місцевий транспорт, охорона здоров'я, спортивні засоби та ін. Засоби фінансування цих послуг мають якнайкраще враховувати всі інтереси, а також співвідношення витрати-вигоди, відповідати принципам суспільної солідарності, економічної раціональності, суспільному попиту, екологічним й іншим вимогам. Громадські послуги повинні узгоджуватися з системою обліку, яка надає відповідну оцінку вартості, гарантує прозорість, врівноваження фінансів, відповідальність менеджерів. При чому, менеджер місцевих комунальних послуг повинен точно обраховувати їх вартість, раціонально використовувати ресурси, збільшувати економічну продуктивність. Такий раціональний економічний підхід сприяє зростанню продуктивності діяльності місцевого самоврядування на благо суспільного інтересу [79].

З метою повного фінансового забезпечення делегованих державою повноважень місцевому самоврядуванню необхідно внести відповідні зміни до чинного законодавства, зокрема до формули розрахунку міжбюджетних трансфертів [70].

Згідно європейських стандартів, фінансове вирівнювання є однією з необхідних умов податкової децентралізації та розвитку місцевого самоврядування. Воно сприяє досягненню цілей економічної стабільності і

проведенню політики стійкого і збалансованого розвитку територій, дозволяє запропонувати громадянам зіставний асортимент послуг і рівень обслуговування. Фінансове вирівнювання не повинне позбавляти більш багаті території стимулів до активізації діяльності в області оподаткування, і не призводити до передачі зібраних засобів іншим органам місцевого самоврядування [32].

Особливостями такого інструменту системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, як формула фінансового вирівнювання є застосування коефіцієнтів, що відтворюють місцеві потреби у витратах. Вони мають, згідно європейських стандартів: бути об'єктивними і не контролюватися безпосередньо органами місцевого самоврядування; не впливати на вільний вибір органів місцевого самоврядування в межах ресурсів, які вони мають в своєму розпорядженні; не стягувати з органів місцевого самоврядування за спроби раціоналізації управління своїми службами в цілях підвищення їхньої ефективності; не створювати штучних стимулів до здійснення дій, що йдуть всупереч цілям місцевої відповідальності і ефективності в наданні послуг; враховувати, наскільки це можливо, демографічні, географічні, соціальні і економічні особливості, що обумовлюють відмінність в рівні витрат [55].

Стосовно такого інструменту системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, як трансфери у формі субвенцій (субсидій цільового призначення) у документах Ради Європи відзначається, що вони обмежують органи місцевого самоврядування у вільному виборі політики і є не такими ефективними, як дотації. Відповідно, використання субвенцій повинне обмежуватися, як правило, випадками, коли вони необхідні для досягнення наступних цілей: спільного фінансування капіталовкладень в рамках політики збалансованого і стійкого територіального розвитку; забезпечення надання певних видів державних послуг на місцях на рівні, характерному для всієї території країни; компенсації за виконання певних обов'язків на користь центральних органів управління, яке може негативно позначитися на пропозиції населенню певних місцевих видів послуг; фінансування певних видів послуг населенню, які органи місцевого самоврядування надають від імені держави, або компенсації витрат, які органи місцевого самоврядування вимушені нести при

здійсненні повноважень, делегованих їм іншими органами влади [77].

Диверсифікація джерел фінансування органів місцевого самоврядування передбачає організацію фінансування виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій за допомогою таких фінансових інститутів та інструментів, як: місцеві податки і збори, муніципальні запозичення, муніципальні кредити, бюджет розвитку. Розширення місцевим органам влади повноважень в управлінні фінансовими ресурсами підвищує ефективність та дієздатність місцевої влади, що сприятиме розвитку фінансового потенціалу територій. На сучасному етапі розвитку місцевих фінансів зростає роль видатків місцевих бюджетів у процесі розподілу фінансових ресурсів місцевого самоврядування [100]. Важливим при цьому є оптимізація розподілу видаткових повноважень між різними рівнями бюджетів з метою якісного надання суспільних послуг на рівні місцевого самоврядування, стимулювання соціально-економічного розвитку територій шляхом збільшення питомої ваги видатків розвитку у місцевих бюджетах.

Європейські принципи функціонування інституту місцевих податків і зборів полягають у наступному: справедливий розподіл тягаря місцевих податків з урахуванням платоспроможності платників податків і користі, яку вони одержують від послуг, що надаються, цими органами; достатньо високий рівень рентабельності і низький рівень адміністративно-управлінських витрат; транспарентність податкового тягаря для фізичних і юридичних осіб – платників податків; визнане право органів місцевого самоврядування змінювати при необхідності в рамках наперед встановлених обмежень обсяг зібраних ними податків; різниця між величиною місцевих податків, зібраних різними органами місцевого самоврядування, не повинна бути великою за винятком випадків, коли це пояснюється такими чинниками, як різний рівень послуг, що надаються; незначний рівень економічних, демографічних і соціальних наслідків; певна еластичність, яка б дозволяла коректувати обсяг податкових надходжень залежно від зміни рівня витрат [78].

Таким чином, процес становлення інституту місцевого самоврядування, зміцнення його фінансових основ функціонування відбувається в умовах

трансформації економіки. Збільшення переліку функцій органів місцевого самоврядування протягом останніх років супроводжувалось не у достатній мірі зростанням відповідних фінансових ресурсів. В сучасних умовах існує потреба посилення дієвості системи фінансового забезпечення територіальних громад, що дозволить збалансувати функції місцевого самоврядування з фінансовими можливостями. У зв'язку з цим великого теоретичного та практичного значення набуває застосування зарубіжного досвіду фінансового забезпечення місцевого самоврядування, передусім досвіду унітарних європейських країн, який стосується реалізації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Відносини між різними рівнями органів державного управління суттєво відрізняються у кожній країні. На одному полюсі цього спектра знаходяться країни з федеративним устроєм, в яких окремі штати чи провінції наділені значними повноваженнями, на іншому – країни з унітарними формами правління, а в центральній частині спектра – країни, в яких є федеральні структури та сильний центральний уряд. Відповідно, різняться й розподіл податкових повноважень та функцій по витрачання коштів. Принцип прозорості (відкритості) в бюджетно-податковій сфері передбачає, що такі повноваження та функції повинні базуватися на стійких принципах та/чи розподілятися за узгодженими формулами, і бути при цьому чітко сформульованими. Вони також повинні здійснюватись відкрито та послідовно, чітко встановлюючи міжбюджетні відносини. Розмежування функцій державного управління є принципово важливою умовою прозорості. На найбільш загальному рівні необхідно визначити розподіл податкових повноважень та функцій по витратах коштів між різними рівнями органів державного управління, а на кожному рівні визначити функції виконавчої та законодавчої влади у бюджетно-податковій сфері [91].

Особливу роль у цьому напрямі реформування бюджетної та регіональної політики відіграватиме дієвий і прозорий механізм справедливого розподілу спільних коштів суспільства і територіальних громад, збалансована регіональна політика, точне визначення місця і ролі держави стосовно можливостей реалізації приватної ініціативи громадян, створення ефективної системи державного управління. Для досягнення збалансованої політики на регіональному рівні

необхідно провести: децентралізацію та розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг, розширення прав і посилення відповідальності цих органів за розв'язання соціально-економічних проблем розвитку регіонів, запровадження прозорого механізму контролю, у тому числі громадського, на кожному рівні управління; чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами влади стосовно питань бюджету, власності, державної влади та механізму надання суспільних послуг; створення правових, економічних та організаційних умов для ефективної реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування [80].

Реформування системи державного управління передбачає реалізацію програми заходів у напрямку територіальної організації державного управління і місцевого самоврядування, а саме: створення механізму становлення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування, реформування бюджетної системи у напрямку розширення фінансової автономії територіальних громад і органів місцевого самоврядування, перехід до нового розуміння функцій публічної влади, які за своїм змістом спрямовуються на надання державних і громадських послуг.

Підходи щодо удосконалення структури місцевих фінансів повинні розроблятися з урахуванням пріоритетних напрямів бюджетної, податкової політики на середньострокову перспективу. При впровадженні перспективного планування бюджету на місцевому рівні необхідно враховувати пріоритетність відповідних соціально-економічних завдань місцевого самоврядування та фінансових спроможностей територіальних громад. Важливим є формування фінансово дієздатних територіальних громад, спроможних здійснити надання громадянам якісних соціальних та суспільних послуг, забезпечити ефективне використання бюджетних коштів [96].

На сучасному етапі важливим є здійснення заходів у сфері фіскальної децентралізації, рівень ефективності якої, достатньою мірою, залежить від регіональних особливостей та структури економіки. За наявних умов диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій скорочуються можливості щодо збільшення частки надходжень від загальнодержавних податків

до місцевих бюджетів. Зміцнення фінансового потенціалу територій базується на засадах ефективності податкового механізму, розвитку системи управління місцевими фінансами, що дозволить підвищити результативність виконання стратегічних завдань соціально-економічного розвитку територій. Враховуючи необхідність зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування, інститут місцевих бюджетів має адаптуватися до інституційних перетворень фінансово-економічного середовища [98].

Створення належних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, формування збалансованої системи їх фінансового забезпечення потребує відповідних підходів до визначення пріоритетів бюджетної політики щодо взаємовідносин державного та місцевих бюджетів, до яких можна віднести децентралізацію управління бюджетними коштами та підвищення рівня самостійності органів місцевого самоврядування, запровадження належних стандартів фінансового забезпечення місцевого самоврядування, досягнення оптимального рівня розподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами з метою підвищення рівня фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, зміцнення податкового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, удосконалення системи планування показників місцевих бюджетів та їх прогнозування на середньострокову перспективу [9].

З метою розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях за принципом субсидіарності та децентралізації важливим є визначення достатнього рівня податкової бази, яка надасть змогу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням критеріїв фінансування делегованих повноважень; підвищення ефективності державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування покладених на них завдань; визначення напрямів формування фінансового забезпечення місцевого самоврядування, що надасть можливість для надання якісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

3.2. Середньострокове планування як інструмент підвищення ефективності формування місцевих бюджетів

Цільове використання коштів місцевих бюджетів передбачає їх спрямування на задачі, що відповідають бюджетним призначенням, встановленим рішенням про місцевий бюджет; напрямам використання коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання коштів; асигнуванням, у тому числі розпису бюджету, кошторису, плану використання коштів. За умов обмеженості ресурсів першочерговим завданням стає визначення пріоритетів у їх розподілі, виявлення джерел фінансування витрат і контроль за цільовим та ефективним використанням коштів місцевого самоврядування. Досягнення цього можливе при застосуванні середньострокового планування місцевих бюджетів.

Управління бюджетними коштами місцевого самоврядування значною мірою визначається порядком складання, затвердження, виконання бюджету, а також контролем за його виконанням. Застосування оптимальних практик бюджетування з метою удосконалення процесу призведе до підвищення ефективності управління. Такою практикою є середньострокове планування, що змінює концепцію управління місцевими бюджетами, зокрема забезпечує:

- транспарентну та ефективну систему прийняття рішень;
- цільове та обґрунтоване використання коштів розпорядниками;
- проведення ґрунтовного аналізу використання коштів;
- фінансування успішних програм, скорочення неефективних [55].

Методологічною передумовою бюджетного прогнозування є об'єктивний характер законодавчих актів, які є відображенням істотних причинно-наслідкових зв'язків явищ, що виражають їх повторюваність у певних умовах. При прогнозуванні необхідно враховувати і невизначеність, обумовлену ймовірнісною дією економічних законів, неповнотою їхніх знань, наявністю суб'єктивного фактора при прийнятті планових рішень, неповнотою і недостатньою надійністю інформації [51].

Оцінювання об'єкта прогнозування базується на поєднанні аспектів детермінованості і невизначеності. При відсутності одного з них прогнозування

втрачає сенс. При абсолютному детермінізмі зникає можливість альтернативного вибору рішень. Однією з умов формування бюджетних прогнозів є його узгодження з відповідними планами. Кожен прогноз спирається на ті процеси, що відбуваються в бюджетній системі, які за своєю тривалістю укладаються в його тимчасової горизонт. Разом з тим прогнозування за своєю сутністю є безперервним процесом. Це виражається в необхідності уточнення прогнозів з урахуванням нових соціально-економічних явищ, що виникають в ході виконання відповідного бюджетного плану.

У методологічному аспекті найважливішою функцією бюджетного прогнозування є спрямованість бюджетного прогнозу, коли з'ясовуються об'єктивні альтернативи досліджуваного процесу і тенденції його розвитку на перспективу, що дозволяє забезпечити контроль за соціально-економічними процесами, визначати відповідно до поставлених перспективних цілей необхідні оптимальні пропорції бюджетних показників на тривалий період.

Бюджетний прогноз, будучи найважливішим елементом процесу бюджетного планування, повинен визначати основні напрями розвитку бюджетної системи, відображати всю сукупність складних зовнішніх і внутрішніх зв'язків і залежностей між ланками і частинами бюджетного середовища [60]. Для цього бюджетне прогнозування має ґрунтуватися на наступних принципах: єдність бюджетної політики і економіки, системність бюджетного прогнозування, його наукова обґрунтованість, адекватність бюджетних прогнозів закономірностям розвитку, альтернативність, узгодженість, варіантність, безперервність, достовірність і ефективність.

Методична визначеність, науковість та послідовність дотримання етапів виконання аналітично-розрахункових робіт та процедур у сфері середньострокового бюджетного планування, виокремлення рамкових та регулярно використовуваних матеріалів та нормативно-правових актів, виходячи з потенційних та запрограмованих фінансових можливостей держави, — це принципові фактори, що визначають ефективність бюджетно-планової системи.

Ключовою задачею нормативно-правового середньострокового бюджетного планування є забезпечення взаємної координації та несуперечливості

середньострокових бюджетних прогнозів з цілісною системою документів середньо- та довгострокового планування, а також пріоритетними напрямками бюджетного процесу в цілому [82].

Розробка та затвердження середньострокових бюджетних прогнозів та складання на їх основі планів спрямовується на урегулювання питань щодо:

- деталізації структури середньострокового бюджетного планування, вимог до змісту окремих розділів, елементів та додатків (зокрема, наприклад, кількості звітних періодів, що мають враховуватися);
- складу, умов формування, строків підготовки та визначення виконавців, відповідальних за збір, первинну обробку та репрезентацію релевантної інформації, що потрібна для розробки прогнозу та плану;
- конкретних вимог щодо порядку та умов оприлюднення й громадського або експертного обговорення пропонованого бюджетного прогнозу;
- графіку розробки та затвердження середньострокового бюджетного прогнозу, включаючи розподіл прав та обов'язків між учасниками даного процесу;
- особливостей репрезентації та рівня деталізації витрат, доходів, рівня дефіциту та структури державного боргу, ступеню точності їх відображення (залежно від тривалості періоду наукового передбачення);
- значень конкретних параметрів, індикаторів або інших чинників, що є підставою для внесення уточнень та змін середньострокових бюджетних прогнозів і планів [24].

Основний вибір оптимального механізму середньострокового бюджетного планування повинен здійснюватись, виходячи з прийняття конкретних рішень щодо наступних базових елементів прогнозів на відповідний період: терміну, на який здійснюється прогноз; умов, строків та підстав змін, уточнень та подовжень терміну дії середньострокового бюджетного прогнозу; складу прогнозованих показників; практичного застосування бюджетного прогнозу; визначення складу та характеру бюджетних ризиків; особливостей прогнозування інструментів міжбюджетного регулювання; порядку координації середньострокового бюджетного прогнозу та інших стратегічних планових документів.

Головним джерелом відомостей, гіпотез, планів та проектів для реалізації

середньострокового бюджетного прогнозування є концепції, стратегії та прогнози соціально-економічного розвитку, плани та програми досягнення конкретних цілей. При цьому базою для прогнозування і планування бюджетних показників доцільно вважати саме прогноз соціально-економічного розвитку держави на відповідний період, що містить вичерпний перелік відомостей, застосовуваних для обчислення доходів, витрат, умов залучення та обслуговування позикових коштів та інших показників середньострокового бюджетного прогнозу [40].

За сучасних умов надзвичайно важливо, щоб бюджетне прогнозування не було пасивним, тобто не обмежувалося виключно дублюванням соціально-економічних показників фінансовими, але й спиралося на стратегічні підходи, цільові параметри розвитку бюджетної системи. Фактично мова йде про ітераційний, послідовний та взаємоузгоджений підхід до прогнозування й планування як у сфері соціально-економічного розвитку, так і в контексті фіскальної та боргової політик, включаючи міжбюджетне регулювання. Тобто, недостатньо лише визначити обсяг дефіциту в разі реалізації негативних сценаріїв, але й апробувати відповідні механізми, інструменти, важелі, що забезпечують збалансування бюджетів і за цих умов, реалізувати комплекс заходів, які спрямовані на підвищення бюджетної стійкості. Найважливішим елементом середньострокового бюджетного прогнозу має стати механізм врахування фінансово-економічних наслідків імплементації всієї сукупності документів стратегічного планування. Таким чином буде реалізовано уніфікований підхід до управління державними фінансами, що враховуватиме зміни нормативно-правової, господарської, соціальної-демографічної, політичної та інших сфер суспільного життя з точки зору їх впливу на боргові зобов'язання та можливості їх фінансового забезпечення [70].

Збалансованість бюджетів (як складова антиризикової політики) у середньостроковій перспективі – важливий елемент бюджетного планування, що має досягатися не лише за рахунок координації між прогнозованими бюджетними доходами та борговими зобов'язаннями, але й із застосуванням спеціальних механізмів, що компенсують дефіцит фінансових ресурсів у разі виникнення негативних екстерналій (за аналогією із дією «бюджетних правил»).

Транспарентність та відкритість іманентно властиві бюджетним оцінкам, оскільки окреслюють перспективні стани державних фінансів, що відповідають змінам умов оподаткування та пріоритетів використання бюджетних коштів, та одночасно пов'язані із самим бюджетно-прогностичним процедурам [30].

В контексті середньострокового прогнозування та планування бюджетних показників особливої значущості набуває ідентифікація бюджетних ризиків та управління ними (дод. Б). Загалом, оцінка ризиків покликана відобразити масштаби ймовірного погіршення умов збалансованості державного бюджету. Доцільність використання з метою оцінки ризиків не лише вірогідної зміни (в першу чергу, скорочення) бюджетних доходів, але й інших показників (витрат, боргового навантаження, фінансових резервів у розпорядженні), обумовлена тим, що ці показники впливають на загальний результат прогностно-планової роботи: збалансованість бюджету, достатність наявних фінансових ресурсів для виконання боргових зобов'язань тощо.

Ймовірнісна оцінка конкретного елемента загального результату оцінювання бюджетного ризику слугує уніфікації методологічного підходу та дозволяє значно підвищити точність прогностичного підсумку. При цьому механізми застосування ймовірності настання відповідних бюджетних ризиків можуть варіюватися в певних межах (від використання величини ризику пропорційно показнику ймовірності до формування повноцінних альтернативних сценаріїв-прогнозів, кожен з яких буде різнитися за вказаним параметром). Конкретизація періоду, стосовно якого оцінюються бюджетні ризики, визначена особливостями даного підходу, а також практичними задачами: підвищенням надійності та погашення середньо- та довгострокових зобов'язань, досягненням стратегічних цілей. Крім того, середньостроковий період тривалістю три-п'ять років дозволяє враховувати не лише одноразові наслідки настання тієї чи іншої події, але й забезпечити оцінку її впливу на інші прогнозовані параметри та величини, нівелюючи фактор випадковості [66].

Таким чином, кожний бюджетний ризик матиме наступні характеристики: джерело виникнення; керованість; ймовірність настання; вартісну оцінку; термін дії (із зазначенням інтенсивності за роками); показник (або систему показників)

бюджету, на який (яку) він чинить вплив.

Джерелом ризику є конкретний фактор, показник, що чинить значний, детермінований та вимірюваний вплив на основні характеристики державного бюджету. Керованість ризику характеризує ступінь впливу відповідних владних інституцій на ймовірність, масштаби а умови реалізації ризику. Здебільшого розрізняють керовані та некеровані ризики. Останні також називають зовнішніми та враховують їх високу непередбачуваність. Ймовірність настання ризику визначається унікальними характеристиками об'єкта, стосовно якого здійснюється прогнозування, та визначається на основі ретроспективного аналізу. Суть вартісної оцінки полягає в тому, що будь-який з узятих до уваги в системі оцінки ризиків фактор має бути вимірюваним та співставним з результатами аналогічної оціночної роботи з іншими факторами ризику. Термін дії та кореспондуючі бюджетні показники визначаються за специфікою прогнозно-планової діяльності.

Основні можливості практичного використання кількісної та якісної оцінки бюджетних ризиків можуть розглядатися, виходячи з особливостей їх застосування:

- поточне виконання бюджету: вірогідність недонадходження доходів відносно параметрів, затверджених законом про бюджет на відповідний період, виникнення додаткових (не передбачених бюджетом) боргових зобов'язань, погіршення умов залучення, обслуговування та погашення боргів;
- середньострокове бюджетне планування, включаючи формування проекту бюджету на черговий та щонайменше два наступні за ним бюджетні періоди, зокрема, основних параметрів, граничних розмірів дефіциту та державного боргу;
- формування державних програм із обов'язковим визначенням граничних обсягів їх фінансового забезпечення на весь період дії, розробку національної стратегії соціально-економічного розвитку;
- розробка бюджетного прогнозу на довгостроковий період, включаючи визначення базових принципів, підходів та обмежень (з позиції податкової, бюджетної та боргової політик) [25].

Можливості застосування оцінки бюджетних ризиків наочно представлені в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

Основні підходи до застосування оцінки бюджетних ризиків при здійсненні бюджетного планування, пріоритетність використання (висока / низька)

	джерело ризику	керованість ризиком	ймовірність настання ризику	вартісна оцінка ризику
поточне виконання бюджету	низька	низька	низька	висока
середньострокове бюджетне планування	низька	низька	висока	висока
стратегічне планування	висока	низька	висока	висока
довгострокове бюджетне планування, включаючи оцінку та профілактику бюджетних ризиків	висока	висока	висока	висока

Джерело: складено автором

Оцінювання бюджетних ризиків має поєднуватися з іншими планово-прогностичними операціями. Зокрема, при здійсненні середньострокового бюджетного планування та прогнозування доцільно також визначати:

- склад показників, відхилення фактичних значень яких від планових є критичним та використовується в якості підстав для зміни або уточнення прогнозу;
- конкретні масштаби відхилень по кожному з вказаних показників (у відсотках, в тому числі, приведені до співставних значень, а не лише в абсолютних величинах);
- строки, періодичність та порядок оцінки відповідності фактичних та прогнозованих показників [55].

З метою дієвого середньострокового бюджетного прогнозування можуть використовуватися наступні основні варіанти (сценарії, підходи) прогнозів соціально-економічного становища на відповідний період:

- 1) базовий або реалістичний – передбачає найвірогідніший розвиток подій в середньостроковій перспективі за умови достатньо помірних оцінок темпів економічного зростання для періоду прогнозування;
- 2) песимістичний або консервативний – враховує максимально несприятливий вплив зовнішніх екстерналій (зокрема, умов міжбюджетного регулювання), погіршення фінансово-економічного стану основних платників

податків, зростання потреби в додаткових ресурсах, критичного зростання боргового навантаження та незбалансованості бюджету тощо;

3) оптимістичний або цільовий – спирається на відносно сприятливе бачення перспектив соціально-економічного розвитку та реалізацію відповідних можливостей за рахунок ефективного та результативного використання наявних фінансових ресурсів.

Загалом, кількість подібних варіантів та сценаріїв прогнозів, а також їх конкретизований зміст може значно різнитися, виходячи з прикладних потреб прогностично-планової діяльності (при збереженні загальних теоретико-методологічних підходів до їх розробки та інтерпретації). Порядок координації середньострокового бюджетного прогнозу, відповідних планів та інших документів стратегічного планування визначається тактикою практичного використання прогнозів в бюджетному процесі. В будь-якому разі після розробки та затвердження бюджетного прогнозу на середньостроковий період всі документи планового характеру мають проходити перевірку на предмет їх несуперечності поточним та стратегічним значенням передбачуваних бюджетних показників, а також опорним параметрам прогнозу соціально-економічного становища на середньо- та довготерміновий період [65].

Пріоритетними завданнями розвитку інструментів програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів залишаються затвердження методологічних засад оцінки результативності бюджетних програм місцевого самоврядування; удосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів, зокрема шляхом внесення змін до діючого програмного забезпечення для їх формування за програмно-цільовим методом; удосконалення системи звітності про виконання місцевих бюджетів за кодами програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів.

Без комплексного вирішення зазначених питань запровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів не дасть очікуваного ефекту та призведе лише до перейменування вже існуючих кодів функціональної класифікації на коди програмної класифікації, не змінюючи діючої системи взаємовідносин учасників бюджетного процесу та принципів складання та

виконання бюджетів адміністративно-територіальних одиниць.

Розвиток інструментів середньострокового прогнозування на місцевому рівні сприятиме підвищенню ефективності та прозорості використання фінансових ресурсів за рахунок їх концентрації на пріоритетних та важливих для суспільства напрямках розвитку, посилення відповідальності розпорядників коштів місцевих бюджетів. Якість бюджетної політики значною мірою залежить від точності використовуваних на стадії планування прогнозів. Завищення очікуваних доходів бюджету веде до невідповідності між зобов'язаннями держави та можливостями їх виконання. Заниження бюджетних доходів призводить до неповного використання ресурсів держави або вимагає коригування бюджету в ході його виконання, що створює небезпеку прийняття менш обґрунтованих рішень, тобто в кінцевому рахунку зниження ефективності бюджетних видатків.

Передумовою ефективного середньострокового планування є запровадження суворих бюджетних обмежень через встановлення граничних розмірів видатків для всіх головних розпорядників бюджетних коштів. Основу розподілу граничних розмірів повинні складати попередні прогнози вартості існуючих бюджетних програм з урахуванням прийнятих урядом політичних рішень. Перевагою існування середньострокових граничних обсягів є те, що головні розпорядники коштів будуть показувати не бажаний ними обсяг видатків, який не підтверджений наявними ресурсами, а більш реальну картину видатків у середньостроковій перспективі. Саме існування таких обмежень, що виходять із прогнозованих ресурсів та середньострокової політики уряду, змусить головних розпорядників коштів виділити найбільш пріоритетний напрям своєї діяльності. Разом з тим слід зазначити, що граничні обсяги на середньострокову перспективу є умовними, оскільки вони будуть коригуватися щороку, виходячи із зміни економічної ситуації, зміни політики уряду, а також залежатимуть від пріоритетів і структурних змін у видатках головних розпорядників та якості обґрунтування ними оцінок своїх прогнозних видатків.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

1. Місцеві бюджети є динамічною системою відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань і функцій, в тому числі розподільної, контрольної та стимулюючої. Місцеві бюджети інтегровані до системи місцевих фінансів та є фінансовою основою виконання місцевими органами влади своїх функцій. Економічні перетворення потребують посилення дієвості системи формування місцевих бюджетів з метою регулювання макроекономічної динаміки, забезпечення стійкості економічного зростання, форсування структурних змін економіки.

2. Реалізація політики у сфері теоретико-методологічного вдосконалення моделі функціонування місцевих бюджетів з врахуванням принципів субсидіарності, транспарентності та контрольованості є передумовою підвищення її результативності. Потенціал збільшення рівня фінансової автономії територіальних громад залежать від регіональних особливостей. Зростання фіскальної значимості податкових надходжень у доходній частині місцевих бюджетів можна досягти за рахунок підвищення координації дій органів центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

3. Зарубіжний досвід свідчить, що національна модель мобілізації власних доходів місцевих бюджетів відрізняється особливостями формування фінансових відносин та соціо-економічного розвитку країн. Доцільність враховувати зарубіжний досвід в частині посилення фіскального потенціалу місцевих податків і зборів, грантових надходжень, муніципальних позик в системі фінансового забезпечення місцевого самоврядування, забезпечення інвестиційно-інноваційної спрямованості видатків, що сприятиме посиленню фінансової самостійності місцевих бюджетів. Підхід розвинутих економічних систем до локального бюджетування є важливим з точки зору необхідності посилення бюджетної дисципліни та підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів завдяки їх перспективному плануванню та раціоналізації розподілу коштів за пріоритетними напрямками регіонального розвитку.

4. Політика у сфері формування дохідної частини місцевих бюджетів є інструментом регулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень. На дієвість бюджетного механізму суттєво впливає структура доходів бюджету, яка відіграє роль у забезпеченні суспільного розвитку. За період 2008–2017 років середнє значення частки трансфертів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів складало 49,87%, податкових надходжень – 41,20%, неподаткових надходжень – 5,61%, доходів від операцій з капіталом – 1,60%, цільових фондів – 0,86%. Підходи до формування бюджетних доходів за рахунок податкових надходжень мають забезпечувати відповідні можливості для вдосконалення податкового адміністрування, посилення фінансової стабільності та створення сприятливих умов для стійкого економічного зростання.

5. Фінансове забезпечення територіальних громад виступає важливим елементом фіскальної політики, що детермінує ступінь ефективності здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень. Частка капітальних видатків у структурі місцевих бюджетів за 2008–2017 роки складає – 12,24 %, натомість середнє значення питомої ваги видатків на оплату праці становила 45,64%; нарахування на заробітну плату персоналу – 14,30%; видатки на придбання товарів і послуг – 15,34%; видатки на дослідження і розробки – 15,32%; питома вага інших груп видатків була незначною. Доцільним є застосування принципу фінансової достатності місцевих бюджетів, зазначене передбачається здійснювати шляхом об'єднання територіальних громад, що надасть можливість зменшити витрати на утримання апарату управління та підвищити якісний рівень прийняття бюджетних рішень на місцевому рівні.

6. За сучасних умов, бюджетна політика має бути спрямована на формування дієвої моделі перерозподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи з метою створення умов для гарантування належного розвитку територіальних громад. Проблеми інституційного характеру місцевого самоврядування обумовили доцільність удосконалення підходів до управління бюджетними ресурсами на місцевому рівні. Важливим є активізація науково-технологічного та інноваційного розвитку територій; підвищення рівня

координації державної і регіональної інноваційної політики, що передбачає посилення ефективності діючих і формування нових інструментів підтримки інноваційного розвитку територій.

7. Посилення обґрунтованості бюджетного планування, забезпечення логічної послідовності та передбачуваності у здійсненні бюджетної політики на місцевому рівні в умовах економічних перетворень набувають особливої актуальності. Для здійснення зазначеного бажаним є інтродукція середньострокового планування видатків місцевих бюджетів, що ґрунтувалося б на забезпеченні взаємозв'язку індикаторів із стратегічними орієнтирами бюджетної політики. Це сприятиме адекватному розподілу та використанню коштів, досягненню стабільності у здійсненні фіскальної політики, посиленню контролю за дотриманням принципу результативності видатків місцевого самоврядування та доцільності продовження їх фінансування у наступних періодах. Планування видатків місцевих бюджетів має реалізовуватися із урахуванням результатів їх виконання у попередніх бюджетних періодах.

8. Система середньострокового планування та перспективного прогнозування місцевих бюджетів є важливим інструментом регулювання економіки. Прогнозування бюджету потребує аналізу результатів і перспектив соціо-економічного розвитку країни та її адміністративних одиниць. Бюджетне планування та прогнозування доцільно розглядати як адаптивний процес реалізації механізму фінансової політики у межах якої здійснюється сукупність відповідних заходів у частині формування, регулювання, контролю та моніторингу системи показників з урахуванням тенденцій соціально-економічного розвитку країни та сукупного впливу зовнішніх факторів на збалансованість та стійкість бюджетної системи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Б'юкенен Джеймс М. Теорія суспільного вибору. Ідейно-теоретичні витоки теорії суспільного вибору [Електронний ресурс] / Дж. Б'юкенен. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-1957.html>.
2. Бабун Р. В. Местные бюджеты: методология и практика планирования и исполнения / Р. В. Бабун, Г. Г. Держирукова // ЭКО: Всероссийский экономический журнал. – 2014. – №9. – С. 25 – 30.
3. Боголиб Т. М. Бюджет общины в системе межбюджетных отношений / Т. М. Боголиб // ScienceRise. – 2015. – № 7(3). – С. 6-12.
4. Боголиб Т.М. Бюджетная система Украины: новая реальность и глобальные вызовы / Т.М. Боголиб // Економічний часопис-XXI. – 2016. – № 1-2. – С. 41-43.
5. Боголиб Т. М. Бюджетна політика як інструмент макроекономічної стабільності / Т. М. Боголиб // Економічний часопис-XXI. – 2015. – № 3–4 (1). – С. 84–87.
6. Боронос В. Г. Роль міжбюджетних трансфертів в забезпеченні стійкого розвитку економіки адміністративно-територіальних одиниць / В. Г. Боронос, Т. О. Ілляшенко // Вісник Сумського національного аграрного університету. Фінанси і кредит. – 2013. – № 1. – С. 43-51.
7. Боронос В. Г. Сучасні реалії планування та виконання видаткової частини місцевих бюджетів / В. Г. Боронос, Ю. В. Остріщенко // Mechanism of Economic Regulation. – 2014. – № 1. – С. 87-98.
8. Булавинець В. Удосконалення методики планування та прогнозування видатків місцевих бюджетів соціального призначення / В. Булавинець // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2014. – Вип. 2. – С. 93-103.
9. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку : монографія / [Лисяк Л. В. та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. Л. В. Лисяк ; Дніпропетр. держ. фінанс. акад. – Дніпропетровськ : ДДФА, 2015. – 396 с.
10. Бюджетний кодекс України: станом на 28 січ. 2017 р. : відповідає офіц. тексту. – Харків : Право, 2017. – 190 с.

11. Василик О.Д. Бюджетна система України / О.Д. Василик – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 542 с.
12. Возняк Г.В. Бюджетні механізми підтримки розвитку регіонів в умовах модернізації економіки України / Г.В. Возняк // Регіональна економіка. – 2014. – № 3. – С. 205–216.
13. Волохова І.С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія / І.С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2014. – 462 с.
14. Ганевич Є.М., Михайленко С.В. Фінанси / Є.М. Ганевич, С.В. Михайленко. – Одеса: Автограф, 2015. – 308 с.
15. Гордієнко В.О. Програмно-цільовий метод - інструмент побудови сучасної економіки : монографія / В. О. Гордієнко ; Дніпропетр. держ. фінанс. акад. – Дніпропетровськ : ДДФА, 2014. – 267 с.
16. Городецька Т. Е. Архітектоніка бюджетної системи України: інституційний аспект / Т. Е. Городецька // Вісник Нац. техн. ун-ту "ХПІ" – 2014. – № 66 (1108). – С. 53-60.
17. Демиденко Л.М. Фіскальна децентралізація: німецький досвід та українські реалії / Л.М. Демиденко, Ю.Л. Наконечна // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Економіка. – 2015. – Вип. 2(167). – С. 49-54.
18. Державне фінансове регулювання економічних перетворень : монографія / [І. Я. Чугунов та ін.] ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф., акад. НАПН України А. А. Мазаракі ; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. - Київ : КНТЕУ, 2015. – 375 с.
19. Економічний енциклопедичний словник: У 2 т. Т.2 / За ред. С.В. Мочерного. – Л.: Світ, 2005. – 504 с.
20. Євтушенко М. С. Методологічні підходи до планування видатків місцевих бюджетів: зарубіжний та вітчизняний досвід / М. С. Євтушенко // Наукові праці НДФІ. – 2016. – Вип. 1. – С. 68-82.
21. Жадан О. В. Фінансовий контроль планування видатків місцевих бюджетів / О. В. Жадан // Економічний форум. – 2016. – № 2. – С. 240-246.
22. Зубріліна В. Бюджетне планування та місцевому рівні: стан та шляхи

вдосконалення / В. Зубріліна // Науковий вісник Одеського національного економічного університету. – 2014. – № 5. – С. 62-73.

23. Інституційна трансформація фінансово-економічної системи України в умовах глобалізації : монографія / В. Р. Сіденко, М. І. Скрипниченко, В. С. Пономаренко, І. Я. Чугунов [та ін.] ; за заг. ред. В. Р. Сіденка. Київ : Київ. нац. торг-екон. ун-т, 2017. 646 с.

24. Канєва Т. В., Думікян А. К. Економічна сутність фінансового забезпечення діяльності бюджетних установ // Економічний вісник університету. 2016. № 31/1. С. 235 – 241.

25. Канєва Т. В., Шевченко С. О. Облікова політика суб'єктів державного сектору економіки України // Економічний вісник університету. 2015. № 27/1. С. 77 – 81.

26. Карамушка Л. Середньострокове планування видатків місцевих бюджетів / Л. Карамушка // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2015. – № 2. – С. 85–95.

27. Карлін М. І. Податкове регулювання міжбюджетних відносин в країнах ЄС: досвід для України / М. І. Карлін // Економічний форум. – 2014. – №. 3. – С. 254–260.

28. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости процента и денег. Избранное / Дж. М. Кейнс. – М.: Эксмо, 2008. – 960 с.

29. Кириленко О. П. Актуальні проблеми реформування бюджетної системи України / О.П. Кириленко //Світ фінансів. – 2017. – №. 4 (9). – С. 7-16.

30. Козаченко Ю. П. Місцеві фінанси як важливий ресурс місцевого самоврядування: теоретичний підхід //Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – №. 1. – С. 124-131.

31. Колпакова Г.М. Финансы. Денежное обращение. Кредит / Г.М. Колпакова. - М.: Финансы и статистика, 2015. – 368 с.

32. Костіна Т. В. Фінансові системи провідних країн / Т. В.Костіна. – Д: ДонНУЕТ, 2008. – 232 с.

33. Кравченко В. І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку //Економіка та держава. – 2013. – №. 5. – С. 9-13.

34. Лагутін В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці / В. Д. Лагутін. – К. : КНТЕУ, 2007. – 248 с.
35. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія / Л. В. Лисяк. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 594 с.
36. Лисяк Л.В. Ефективність використання коштів місцевих бюджетів України : монографія / Л. В. Лисяк, К. М. Роменська; Ун-т мит. справи та фінансів. – Дніпропетровськ, 2015. – 232 с.
37. Лук'яненко І. Г. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики: монографія / І. Лук'яненко, М. Сидорович. – К.: НаУКМА, 2014. – 229 с.
38. Луніна І. О. Проблеми й перспективи розвитку системи державних фінансів в Україні / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 3-12.
39. Лютий І. О. Суперечності процесів фінансіалізації та їх вплив на економічне зростання в Україні / І. О. Лютий, П. А. Мороз // Економіка України. – 2014. – № 4. – С. 29-39.
40. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики / І. О. Лютий // Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 13-19.
41. Мазаракі А. Домінанти інституційної модернізації фінансової системи України / А. Мазаракі, С. Волосович // Вісник КНТЕУ. – 2016. – № 1 – С. 5-23.
42. Макконнел К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика / К. Р. Макконнел, С. Л. Брю. – пер. с 14 англ. изд. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 972 с.
43. Мамонова В. В. Місцеві фінанси в умовах децентралізації влади: шляхи вдосконалення управління / В.В. Мамонова //Теорія та практика державного управління. – 2016. – №. 1. – С. 154-159.
44. Маркович Г. Б. Планування видатків місцевих бюджетів в умовах ринкових перетворень: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Маркович Галина Богданівна ; Терноп. нац. екон. ун-т. - Тернопіль, 2014. – 20 с.
45. Мельник В. М. Вплив інтеграційних процесів на оподаткування в країнах ЄС / В. М. Мельник, Т. В Кошук // Економіка і прогнозування. – 2014. – № 4. – С. 136-150.

46. Мигович Т. М. Програмно-цільове планування видатків місцевих бюджетів : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Мигович Тетяна Михайлівна ; НАН України, ДУ "Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України". – Львів, 2014. – 20 с.
47. Національні фінансові системи в умовах глобалізації : монографія / [І. О. Лютий та ін.] ; заг. ред. І. О. Лютий. – Івано-Франківськ : Галицька Академія, 2008. – 306 с.
48. Нестеренко А. С. Фінансова система України: проблеми теорії : монографія / А. С. Нестеренко. – Одеса : Фенікс, 2014. – 574 с.
49. Нова модель економічного зростання в Україні: монографія / за заг. ред. Т.М. Боголіб / Переяслав-Хмельницький: ВидКСВ, 2015 – 694 с.
50. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / Д. Норт ; пер. с англ. – М. : Изд. дом Гос. ун-та. — Высшей школы экономики, 2010. — 256 с.
51. Остріщенко Ю. В. Актуальні проблеми нормативно-правового забезпечення процесу впровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів / Ю. В. Остріщенко // Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії. Економічні науки. – 2009. – № 4. – С. 108–114.
52. Остріщенко Ю. В. Планування видатків місцевих бюджетів на розвиток людського потенціалу в Україні / Ю. В. Остріщенко // Вісник ДДФА. Економічні науки. – 2013. – № 2. – С. 150-157.
53. П'ятаченко Г. О. Становлення та розвиток фінансів України (1917-2003) / Г. О. П'ятаченко. – К. : НДФІ, 2005. – 784 с.
54. Павленко В. П. Державне регулювання національної економіки: методологія та перспективи розвитку : монографія / В. П. Павленко. – Київ : Фенікс, 2015. – 303 с.
55. Пасічний М.Д. Інституційні засади розвитку фінансового регулювання економіки / М.Д. Пасічний // Економічний вісник університету. – 2015. – № 27/1. – С. 137–143.
56. Потеряйло І. Застосування програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів / І. Потеряйло // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2011. – № 6. – С. 74-82.

57. Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-byudzhethnu-klasifikaciyu-doc43737.html>.
58. Про затвердження Порядку покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів : постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2010 року № 1204. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
59. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон Верховної Ради України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
60. Просяник Н. В. Роль державного управління видатками місцевих бюджетів у розвитку міського комплексу: зарубіжний досвід / Н. В. Просяник // Бізнес Інформ. – 2013. – № 6. – С. 13-17.
61. [Радіонов Ю.Д.](#) Державні фінанси в системі забезпечення соціально-економічного розвитку України / Ю. Д.Радіонов // [Наукові праці НДФІ](#). – 2014. – Вип. 2. – С. 34-43.
62. [Радіонов Ю. Д.](#) Фінансова політика та проблеми ефективності її реалізації в Україні / Ю. Д. Радіонов // [Наукові праці НДФІ](#). – 2014. – Вип. 4. – С. 20-26.
63. Радіонова І. Ф. Правила фінансової політики та бюджетні обмеження уряду / І. Ф. Радіонова // Фінанси України. – 2013. – № 4. – С. 58-69.
64. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень : монографія / [С. І. Юрій та ін.] ; за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина ; Терноп. нац. екон. ун-т. – К. : Кондор, 2012. – 374 с.
65. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації: монографія / за ред. Луніної І. О.; Київ : Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2014. – 295 с.
66. Русін В. М. Особливості планування видатків місцевих бюджетів на управління / В. М. Русін // Економіка та держава. – 2016. – № 6. – С. 73-76.
67. Савка В. В. Реформування системи планування та фінансування видатків місцевих бюджетів / В. В. Савка // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія економічна. – 2013. – Вип. 2. – С. 304-313 .

68. Самуельсон П. Макроекономіка / П. Самуельсон, В. Нордгауз; пер. з англ. – К.: Основи, 1995. – 544 с.
69. Сафонова Л. Д. Бюджетний менеджмент : навч.-методич. посіб. для самост. вивч. дисцип. / Л. Д. Сафонова – К. : КНЕУ, 2001. – 110 с.
70. Сенчагов В. О формировании новой парадигмы бюджетной политики / В. Сенчагов // Вопросы экономики. – 2013. – № 6. – С. 152-158.
71. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит; пер. с англ. – М.: Эксмо, 2009. – 956 с.
72. [Східницька Г. В.](#) Фінансова політика сталого розвитку сільських територій / Г. В. Східницька // [Сталий розвиток економіки](#). – 2015. – № 1. – С. 226-232.
73. Усков І. В. Розвиток місцевих фінансів в умовах проведення бюджетно-податкових реформ / І.В. Усков // Економіка. Фінанси. Право. – 2014. – №. 5. – С. 3-7.
74. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / за ред. І. Я. Чугунова. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
75. Фінансова думка України : у 3-х т. – Т. 1 : Монографія / П. І. Юхименко, С. В. Львовчкін, В. М. Федосов, С. І. Юрій. – К. : Кондор, 2010. – 687 с.
76. Фінансова політика інвестиційно-інноваційного розвитку України: монографія / [В. Г. Дем'янишин та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук, проф. В. Г. Дем'янишина ; Терноп. нац. екон. ун-т. – Тернопіль : ТНЕУ, 2014. – 463 с.
77. Фінансово-бюджетне регулювання економічних процесів у системі антикризових заходів України : [монографія] / Біляцький С. Д. [та ін.] ; за заг. ред. Гальперіної Л. П. - Київ : ІСЕМВ НАН України, 2011. – 242 с.
78. Фіскально-бюджетна та грошово-кредитна політика в Україні: проблеми та шляхи посилення взаємозв'язку : монографія / [Даниленко А. І. та ін.] ; за ред. чл.-кор. НАН України А. І. Даниленка ; НАН України. – К. : Ін-т економіки та прогнозування, 2010. – 455 с.
79. Чугунов І. Я. Бюджетна складова суспільного розвитку / І. Я. Чугунов, А.А. Максютя // Вісник КНТЕУ. – 2012. – № 3. – С. 45–54.
80. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку: монографія / І. Я. Чугунов. – К.: НІОС, 2003. – 488 с.

81. Чугунов І. Я. Бюджетно-податкова політика в умовах інституційних перетворень / І. Я. Чугунов, В. Д. Макогон // Вісник КНТЕУ. – 2014. – № 4. – С. 79–91.
82. Чугунов І. Я. Інституційна архітектоніка бюджетної системи / І. Я. Чугунов // Фінанси України. – 2008. – № 11. – С. 3 – 10.
83. Чугунов І. Я. Фінансово-економічне прогнозування і планування / І. Я. Чугунов, Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький. – К.: Поліграф Консалтинг, 2007. – 312 с.
84. Чугунов І.Я. Бюджетна політика економічного розвитку / А.В. Павелко, І.Я.Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2015. –№ 2 (100). – С. 64–73.
85. Чугунов І.Я. Довгострокова бюджетна стратегія у системі економічної циклічності // Вісник КНТЕУ. – 2014. – № 5. – С. 64–77.
86. Чугунов О. І. Планування видатків місцевих бюджетів у системі фінансово-економічного регулювання / О. І. Чугунов // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. – 2015. – Вип. 3. – С. 163-175.
87. Шаповал С. Планування видатків бюджету в системі фінансово-економічного регулювання / С. Шаповал // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2016. – № 4. – С. 108–116.
88. Afonso, A., & Furceri, D. (2010). Government size, composition, volatility and economic growth, *European Journal of Political Economy*. 2010. vol. 26(4). 517-532.
89. Arrow, K. J., & Lind, R. (1970). Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions. *American Economic Review*, No 60 (3), pp. 364 – 378.
90. Atkinson A. *Public Economics in Action* / A. Atkinson. – Oxford University Press. – 1995. – 169 p.
91. Chugunov I.Y. Budget policy under economic transformation / I.Y. Chugunov, V.D. Makogon // *Economic Annals-XXI*. – № 3-4 (2). – 2016. – P. 66-69.
92. Cwik, Tobias, Volker Wieland Keynesian Government Spending Multipliers and Spillovers in the Euro Area // *Economic Policy*. – 2011. – vol. 26. – 493-549 p.
93. Devarajan, Sh., & Hammer, J. S. (2002). Public Expenditures and Risk Reduction. *World Bank Economists' Forum*, Vol. 2, pp. 223 – 246.
94. Diamond, J. (2006). Budget System Reform in Emerging Economies : The

Challenges and the Reform Agenda. IMF Occasional Papers No. 245.

95. Duchin R., Sosyura D. The politics of government investment / R. Duchin, D. Sosyura // *Journal of Financial Economics*. – 2012. – Vol. 106. – P. 26-48.
96. Fatás, A., & Mihov, I. (2001). The Effects of Fiscal Policy on Consumption and Employment: Theory and Evidence. CEPR Discussion Paper No. 2760, pp. 1 – 38.
97. Gilmour, J. B., & Lewis. D. E. (2005). Assessing Performance Budgeting at OMB: The Influence of Politics, Performance, and Program Size. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, Iss. 2, pp. 169 – 186.
98. Gilmour, J. B., & Lewis. D. E. (2006). Does Performance Budgeting Work ? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores. *Public Administration Review*, Vol. 66, Iss. 5, pp. 742 – 752.
99. Greenwald, B., & Stiglitz, J. (1986). Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets. *Quarterly Journal of Economics*, No 101 (2), pp. 229–264.
100. Gemmell, N., Kneller, R., Sanz, I. (2013) Fiscal decentralization and economic growth: spending versus revenue decentralization. *Economic Inquiry*, 51 (4), 1915–1931.
101. Hou, Y., Lunsford, R. S., Sides, K. C., & Jones, K. A. (2011). State Performance-Based Budgeting in Boom and Bust Years : An Analytical Framework and Survey of the States. *Public Administration Review*, Vol. 71, Iss. 3, pp. 370 – 388.
102. Kyriacou, A. P., Muinelo-Gallo, L., Roca-Sagalés, O. (2015) Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance. *Papers in Regional Science*, 94 (1), 89–107.
103. Landau, D. Government expenditure and economic growth: a cross-country study / D. Landau // *Southern Economic Journal*. – 1983 – 783-792 p.
104. Musgrave, R. A. (1959). *Theory of public finance: a study in public economy*.
105. Stiglitz J. *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development* / J. Stiglitz, J. A. Ocampo, S. Spiegel, et.al. – Oxford: Oxford University Press, 2006 – 352 p.
106. Solow R. *Economic growth and the structure of long-term development* / Solow R.. – New-York: St. Martin Press, 1994. –352 p.

ДОДАТКИ



Рис. А1. Роль місцевих бюджетів на ієрархічних рівнях бюджетної системи

Таблиця Б1

Порівняння щорічного та середньострокового бюджетного планування

Критерії	Традиційний (річний) бюджет	Середньострокове бюджетне планування (двох- / трьохрічний «ковзний» бюджет)
Загальна фінансова дисципліна (витрати відповідають виділеним ресурсам)	Головна увага приділяється короткостроковим макроекономічним проблемам (в багатьох країнах фінансову дисципліну забезпечують міжнародні організації).	Короткострокові макроекономічні проблеми розглядаються в середньостроковій перспективі. Це передбачає створення внутрішньої системи макроекономічного моделювання.
Зв'язок між політикою, плануванням та бюджетуванням (відображає здатність та бажання уряду визначити пріоритети у витрачанні фінансових ресурсів)	Дуже слабкий, оскільки політичний вибір здійснюється без врахування реального фінансового стану. Таким чином, витратні статті не відображають пріоритетів, визначених урядом.	Формування політики жорстко визначається реальним фінансовим станом. Таким чином, між політикою, плануванням та бюджетуванням виникає більш тісний зв'язок. Витрати відображають сформовані урядом пріоритети.
Ефективність та результативність використання бюджетних коштів	Стимули для досягнення результатів (проміжних та кінцевих), як правило, незначні, оскільки акцент робиться на контролі за надходженнями. Прогнозованості бюджетного фінансування приділяється незначна увага.	Увага зосереджується на досягненні узгоджених проміжних та кінцевих результатів з наявними фінансовими ресурсами. Стимули визначені таким чином, щоб підвищити ефективність використання бюджетних коштів (відповідальність керівників за досягнуті результати). Як результат, покращується якість роботи органів влади.
Самостійність (ініціативність) бюджетних менеджерів	Зазвичай низька, оскільки нестача дисципліни в традиційній бюджетній системі компенсується жорстким контролем.	Традиційно висока, оскільки високий рівень бюджетної дисципліни під час встановлення й застосування жорстких бюджетних обмежень та підзвітність забезпечують для керівництва більше самостійності та повноважень для вибору шляхів та інструментів досягнення результатів.

Додаток В

Таблиця В1

Відмінності між моніторингом та оцінкою результативності бюджетних програм

МОНІТОРИНГ	ОЦІНКА
Завдання моніторингу – вчасна ідентифікація відхилень, що забезпечує оперативну корекцію індикаторів бюджетної програми з метою вирішення існуючих проблем	Завдання оцінки – проведення аналізу економічності, ефективності та результативності бюджетної програми
Проводиться перманентно	Проводиться періодично (наприклад, на ключових етапах реалізації програми)
Фактичні результати діяльності порівнюються із плановими	Аналізуються причини неотримання запланованих результатів
Описує проблеми, що виникають у процесі реалізації програми	Пояснює причини виникнення проблем реалізації програми і передбачає визначення шляхів їх вирішення
Отримана інформація використовується для покращення результатів впровадження програми	Отримана інформація використовується як для покращення результатів впровадження конкретної програми, так і для уточнення планів на майбутнє