

УДК 336.144.2

ББК 65.9 (4 Укр) 261.3

Ткачук І.Г.

ПЕРСПЕКТИВНЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ САМОВРЯДУВАННЯ

Прикарпатський національний університет
імені Василя Стефаника,
Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України,
кафедра фінансів,
76000, м. Івано-Франківськ, вул. Шевченка, 57,
тел.: 0342596176, факс: 0342231574

Анотація. Досліджується структурна невідповідність доходів і видатків місцевих бюджетів. Розроблені рекомендації щодо впровадження довгострокового планування розвитку самоврядування та підвищення бюджетних інвестицій.

Ключові слова: бюджет розвитку, інвестиційні програми, бюджетний процес, середньострокове планування, збалансованість бюджетів.

Annotation. The structural disparity of revenues and expenditures of local budgets is investigated. The recommendations concerning the implementation of long-term planning of selfgovernment and increasing budgetary investments are elaborated.

Key words: budget of development, investment programs, budgetary process, medium term planning, budgets balance.

Вступ. Обсяг і структура доходів і видатків місцевих бюджетів відображають пріоритети суспільного розвитку, рівень соціально-економічного розвитку територій та країни в цілому. Структурна невідповідність між доходами й видатками місцевих бюджетів характеризує рівень фінансової залежності органів самоврядування від центральних органів влади, ступінь децентралізації бюджетної системи, економічні аспекти розвитку.

Економічний розвиток України вимагає активізації процесів інвестиційно-інноваційної діяльності. Урахування стратегічних орієнтирів економічного розвитку країни може здійснюватися через стратегію бюджетної політики України, спрямованої на формування нової моделі економічного й соціального розвитку – підтримки національної структурної перебудови економіки, вітчизняного експорту товарів. Бюджетна політика має бути направлена на фінансування програм, які неможливо здійснити без участі держави, забезпечення збалансованості економіки, її виробництв із різноманітними рівнями дохідності, диверсифікації виробництва, зменшення надмірних доходів посередницької сфери. Зазначені проблеми не можуть бути вирішені лише за допомогою ринкових механізмів, потрібне цілеспрямоване державне регулювання таких перетворень через чіткі програми із закріпленими фінансовими ресурсами. Надійними інструментами для підвищення передбачуваності бюджету й ефективності фінансування інвестиційних програм є довгострокове планування розвитку самоврядування.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз економічних і фінансових передумов запровадження довгострокового бюджетного планування розвитку самоврядування, складу та структури видатків місцевих бюджетів України, установлення за результатами аналізу позитивних і негативних тенденцій, надання пропозицій щодо схеми організації бюджетного процесу в умовах нової моделі економічного й соціального розвитку країни.

Результати. Фінансові проблеми місцевого самоврядування не вичерпуються загальною нестачею фінансових ресурсів, зумовлених переважно вертикальною незбалансованістю бюджетної системи. Не менш серйозною проблемою є структурна невід-

повідність місцевих доходів і видатків. Така невідповідність полягає в тому, що в структурі місцевих доходів є значне перегинання на користь коштів закріплених, на долю яких припадає 85% усіх податкових доходів місцевого самоврядування. Для правильної оцінки такої ситуації слід урахувати, що самоврядні утворення значно відрізняються як за рівнем фактичних податкових доходів, так і за податковим потенціалом. Фінансовий стан місцевих органів самоврядування – обласного й республіканського рівня (м. Київ, Севастополь) відрізняється від фінансового стану решти українських місцевих утворень. Органи місцевого самоврядування Києва й Севастополя, як правило, мають бюджети, що зіставлені за розміром з бюджетами власних суб'єктів міст, і вони не отримують кошти з регіональних фондів фінансової підтримки самоврядних утворень. Бюджети обласних міст України складають в основному від 8 до 20 відсотків консолідованих суб'єктів самоврядування. Відмінність між обласними містами та іншими самоврядними утвореннями проявляється і в структурі бюджетних доходів. Більшу частку обласного бюджету складають податкові доходи (36%), тоді коли доходи інших органів самоврядування формуються переважно за рахунок трансфертів (64,8%). Так, в Івано-Франківській області самоврядні утворення є дотаційними, розмір дотацій коливається в межах 64 відсотків доходів відповідного бюджету. Частка видатків обласного бюджету, що направляється для надання фінансової допомоги місцевим бюджетам, перевищує 25%. Нагадаємо, що до податкових доходів належать як місцеві, так і закріплені доходи. За даними аналізу виконання доходів зведеного бюджету Івано-Франківської області за 2010 рік, частка закріплених доходів складала 85%, а частка місцевих податків складає лише 8 відсотків. Закріплені доходи за місцевими органами самоврядування, за рівнем впливу на місцеві фінанси можна прирівняти до трансфертів. Реальний рівень фінансової самостійності місцевих органів самоврядування при діючій податково-бюджетній системі визначається рівнем доходів від місцевих податків (5–8%). Відповідно, переважна більшість місцевих органів самоврядування знаходиться у фінансовій залежності від регіональної влади, що не дозволяє на практиці забезпечити їм самостійне й відповідальне рішення питань місцевого значення.

Інший аспект структурної невідповідності – розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами. У структурі видатків місцевих бюджетів переважають видатки, що делегуються державними органами влади для фінансування з місцевих бюджетів. Так, у 2009 році частка таких видатків у місцевих бюджетах України складала 81,9%, а частка видатків, що спрямовуються на фінансування власних повноважень – 18,1%. Такий розподіл видатків на фінансування повноважень різними рівнями державної влади призводить до відсутності зацікавленості місцевих органів самоврядування в якісному фінансуванні видатків, розподілу відповідальності за їх фінансування між центральною і місцевою владою.

Важливою особливістю в структурній невідповідності доходів місцевих бюджетів та їх видатків є поділ видатків на поточні та зв'язані з розвитком.

Так, у м. Івано-Франківськ у 2010 році видатки міського бюджету склали 416,5 млн грн, із них на капітальні вкладення і капітальний ремонт припадало 16,4 млн грн – 3,9% сукупних видатків міського бюджету. Видатки, пов'язані з розвитком, як і поточні видатки, фінансуються переважно за рахунок поточних доходів – податкових надходжень і трансфертів з вищестоящих бюджетів. Через нестачу бюджетних доходів це призводить як до не виправданого скорочення поточних, так і до фінансування не в повному обсязі капітальних видатків.

Очевидно, перехід місцевих бюджетів на траєкторію розвитку вимагає пошуку принципово нових джерел фінансування. Якщо рівень поточних місцевих видатків визначається величиною поточних доходів, тоді залучення позичених коштів дають

змогу органам місцевого самоврядування перейти до цільового планування видатків – приймати нові місцеві програми й фінансувати їх за рахунок місцевих запозичень. Такий підхід видається справедливим, оскільки створені в рамках інвестиційних проєктів об'єкти місцевої інфраструктури функціонують упродовж десятків років, а використання запозичень дає можливість не тільки в короткі строки забезпечити фінансування проєктів, але й рівномірно розподілити борговий тягар між усіма поколіннями жителів, які користуються створеною інфраструктурою.

Задля створення нормальних умов функціонування місцевих фінансів слід переглянути підходи до формування і використання місцевих бюджетів.

Передусім, необхідно забезпечити чітке розмежування видатків місцевих бюджетів на видатки, зв'язані з розвитком, і поточні. Витрати, як інвестиційні, так і поточні, що виникли внаслідок прийняття рішень вищестоящими державними органами й фінансуються з місцевих бюджетів, можуть бути віднесені до групи видатків з реалізації окремих державних повноважень і повинні розглядатися окремо. Кожній категорії видатків мають відповідати достатні доходи, адже поточні видатки місцевого бюджету повинні покриватися звичайними доходами, а надзвичайні видатки покриваються надзвичайними доходами. У рамках бюджетного процесу необхідно використовувати механізм середньострокового, довгострокового планування розвитку місцевого самоврядування і, відповідно, місцевих фінансів. Запровадження середньострокового бюджетного планування дасть змогу складати реальні плани інвестиційного розвитку території з розподілом за ними відповідних ресурсів для повного забезпечення їх запровадження.

Умовами запровадження довгострокового планування державних місцевих видатків є: стабільне економічне зростання, що має тривати в середньо- і довгостроковій перспективі; наявність довгострокових і середньострокових програм розвитку та реформування як на національному, так і регіональному рівні з можливістю їх фінансування з державного та місцевого бюджетів; стійка податкова система; наявність інструментів надійного прогнозування. Перехід до середньострокової програми видатків місцевих бюджетів полягає в необхідності забезпечення гарантій фінансування регіональних програм розвитку, які тривають понад один рік, забезпечення надійного зв'язку програм розвитку з фінансовими ресурсами, консолідації управління і планування місцевих фінансових ресурсів, прозорості бюджетного процесу.

Основою середньострокового планування видатків місцевих бюджетів є введення лімітів фінансування, що спрямовуються на фінансування певного виду діяльності в кожний рік дії довгострокової програми. Обмеження встановлюються переважно на поточні видатки, інвестиційні програми, що реалізуються впродовж кількох років, ліміт із капітальних проєктів, які плануються запровадити, обмеження за новими проєктами й напрямками бюджетних видатків. Модель стратегічного планування підвищує ефективність і транспарентність процесу бюджетування.

Слід відзначити, що методологічна та нормативно-правова база для довгострокового й перспективного бюджетного планування є недосконалою. До прийняття Бюджетного кодексу від 08.07.2010 р. № 2456-VI прогноз показників Зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на перспективу схвалювався постановою Кабінету Міністрів, проте не завжди він розглядався як орієнтир бюджетної політики на середньострокову перспективу, оскільки щороку його показники суттєво переглядалися. За таких умов ускладнювалося й унеможлиблювалося довгострокове та перспективне планування видатків державного й місцевих бюджетів. Існувала потреба частішої зміни методик, нормативів, зміни дохідної бази місцевих бюджетів, яка на сьогоднішній день регулюється виключно за рахунок трансфертів. З іншого боку, розмежування між бюджетами видатків за відомчою ознакою призводить до різниці

в доходах на одного працюючого, що фінансують з різних бюджетів, відбувається дублювання одних і тих самих функцій різними органами влади.

З метою забезпечення збалансованості бюджетів різних рівнів, Бюджетним кодексом України, ст. 38, п. 7, передбачено подання “прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди” за основними видами доходів, фінансування видатків, кредитування, а розпорядникам бюджетних коштів слід формувати бюджетні програми на основі довгострокових пріоритетів державної політики. Підходи до розв’язання зазначених завдань повинні максимально відповідати інструментам і механізмам, закладеним у Бюджетному кодексі, який передбачає в місцевому бюджеті утворення поточного бюджету й бюджету розвитку.

Організацію бюджетного процесу можна здійснювати за триступеневою схемою – планом довгострокового розвитку, перспективного бюджету, річного бюджету розвитку. Складені три документи матимуть статус нормативно-правових актів базового рівня. Короткострокові плани повинні в методичному й інформаційному відношенні підпорядковуватися більш довгостроковим, що сприятиме розв’язуванню задач перспективного розвитку.

План довгострокового розвитку розробляється на десятирічний строк і регулярно переглядається, що дає змогу вносити корективи в нього відповідно до ходу виконання із врахуванням нових завдань. За умов заміни представницького органу, для забезпечення переваги важливих інвестиційних рішень необхідно встановити в законодавчому порядку заборону переглядати план на першому році після перевиборів. Довгостроковий план охоплює десятирічний прогноз економічного, фінансового й соціального розвитку самоврядування, включаючи довгострокові економічні програми, сукупність галузевих, територіальних і пооб’єктних програм, а також зведені показники.

Визначення потреби у фінансових ресурсах для впровадження конкретних проектів самоврядних програм базується на результатах проведених технічних й економічних експертиз, унаслідок яких здійснюється:

- оцінка відповідності та взаємодоповнення окремих проектів у технічному й фінансовому планах;
- оцінка можливостей покриття потреби у фінансових ресурсах власними, залученими або позиченими;
- оцінка вартості й розробка перспективної політики щодо запозичень на українському та закордонних фінансових ринках.

У плані довгострокового розвитку визначаються на ряд років основні спрямування інвестицій, формуючи тим самим базову структуру перспективного бюджету й бюджетів розвитку.

Затверджений сесією місцевого органу самоврядування план довгострокового розвитку є основою для розробки середньострокового бюджету – фінансового документа, який щорічно продовжується. Термін, на який складається перспективний бюджет, повинен враховувати середній період інвестиційного циклу місцевих проектів і встановлену законом періодичність оновлення складу представницьких і виконавчих органів влади.

Перспективний бюджет розглядається і затверджується представницьким органом місцевого самоуправління водночас із законом про бюджет на наступний фінансовий рік.

На відміну від плану довгострокового розвитку перспективний бюджет охоплює не всі програми, які підтримуються місцевим органом самоврядування, а лише ті, які потребують його фінансової участі, включаючи фінансові гарантії і запозичення від імені місцевої влади. Крім цього, у перспективному бюджеті мають знайти відображення проекти, що впроваджуються самим місцевим органом влади, які приносять

дохід у бюджет. Іншими словами, в перспективному бюджеті необхідно враховувати не тільки всі очікувані видатки, але й усі очікувані доходи.

У цих умовах у кожній програмі розраховуються сукупні кошторисні видатки та встановлюється розподіл видатків за роками відповідно до прийнятої бюджетної класифікації. Узагальнена інформація повинна включати зведену інформацію кожного року, у тому числі обґрунтування даних про планові доходи й перелік запланованих видатків, виходячи з прийнятих зобов'язань. Особливо важливо виділяти програму запозичень і видатки на обслуговування боргу органів самоврядування.

При необхідності в перспективний бюджет вносять зміни, але вони не повинні виходити за межі, установлені бюджетним законодавством. За умови перевищення лімітів, необхідно провести процедуру перегляду та внести зміни в план довгострокового розвитку. Таку процедуру необхідно також застосовувати при значних відхиленнях бюджетних показників.

Прийнятий перспективний бюджет є базою для розробки річного бюджету розвитку. Бюджет розвитку є частиною бюджету, яка включає асигнування на фінансування інвестиційної й інноваційної діяльності та являє собою “зріз” перспективного бюджету на певний бюджетний рік з урахуванням очікуваних результатів виконання бюджету поточних видатків і внесення пропозицій. Прийнятий бюджет розвитку, як і бюджет базового рівня в цілому, слугує законодавчою основою для касового виконання бюджету й для цього має охоплювати всі необхідні дані.

Виходячи з особливих умов формування доходів, що забезпечують зв'язані з розвитком видатки місцевого органу за рахунок доходів від приватизації комунальної власності й запозичень, розробляються спеціальні умови взаємодії з бюджетом поточних витрат, що дає можливість розглядати бюджет розвитку як інструмент гарантованого фінансування передбачених інвестиційних видатків. В умовах діючого законодавства з метою уникнення прямої руйнації місцевої інфраструктури хронічне недофінансування передано в бюджет розвитку фінансування капітальних ремонтів і реновації життєво важливих для місцевих органів самоврядування об'єктів інфраструктури. Фінансування таких видатків через бюджет розвитку дає змогу захистити нецільове використання бюджетних коштів. Механізмом, що обмежує перерозподіл коштів між бюджетами, є єдиний казначейський рахунок, з якого фінансуються видатки поточного бюджету й бюджету розвитку в рамках прийнятого закону про бюджет на черговий рік, оскільки існує проблема нерівномірності поступлення доходів на бюджетний рахунок.

У цих умовах можна рекомендувати інший підхід у формуванні механізму перерозподілу коштів між бюджетами – відкриття двох казначейських рахунків зі своїми специфічними доходними джерелами.

Звісно, така схема ускладнює бюджетний процес. Але її використання є виправданим, оскільки в доходи бюджету розвитку включаються кошти від запозичень. Відповідно вони збільшують майбутні місцеві видатки, а це означає, що можливе нецільове використання коштів, і очевидно – це призведе до незабезпечених видатків. Ризики та збитки від нецільового використання коштів, призначених для бюджету розвитку, будуть зростати зі збільшенням частки запозичень у його доходах.

Слід зазначити, що при формуванні механізму бюджетної системи треба враховувати можливість фінансування через бюджет розвитку як самоокупних інвестиційних проектів, так і неприбуткових програм соціального характеру. При використанні запозичень у теперішніх умовах втілення цих програм не вимагає безповоротних бюджетних видатків, а при розмежуванні доходних джерел між бюджетами існує необхідність залучення коштів з бюджету поточних витрат для обслуговування і погашення позик. У цьому зв'язку потрібний механізм, який забезпечуватиме поточне обслуговування і сплату боргу.

Отже, при використанні позичених коштів для здійснення самоокупних проектів, включених у довгостроковий план і перспективний бюджет, вони фінансуються відповідно до встановлених правил й умов за рахунок залучених коштів, що акумулюються в бюджеті розвитку.

При фінансуванні соціальних проектів виникає проблема взаємовідносин з бюджетом поточних видатків, акумулюючи кошти від постійних джерел доходів, які будуть використані для повернення планової збитковості цих проектів.

Можливі два підходи в проведенні розрахунків між бюджетом поточних витрат і бюджетом розвитку при формуванні доходів останнього за рахунок запозичень у ході впровадження соціальних проектів. У першому випадку (рис. 1) запозичені кошти передаються на єдиний казначейський рахунок, з якого фінансуються видатки, включені в бюджет розвитку місцевого бюджету. Повернення й обслуговування боргу для фінансування неприбуткових програм здійснюється за рахунок регулярних доходів місцевого бюджету. Для цього в чітко визначений час відповідні кошти знімаються з бюджету поточних видатків.

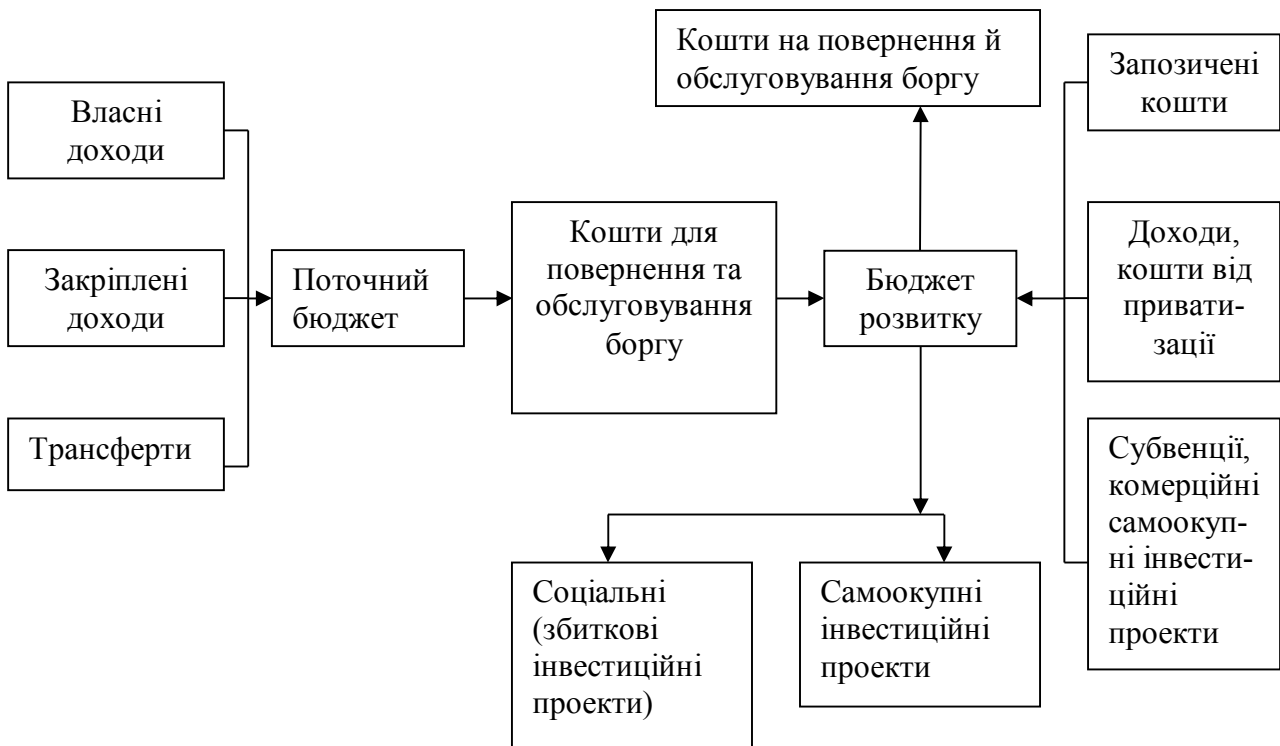


Рис. 1. Схема розрахунків між бюджетом поточних витрат і бюджетом розвитку

Другий підхід (рис. 2) передбачає пряме фінансування всіх видатків, передбачених у бюджеті розвитку з окремого рахунку. У тому разі, коли позичені кошти використовуються для фінансування неприбуткових програм, у бюджеті поточних видатків повинно бути передбачено виділення коштів неприбутковим підприємствам й організаціям на повернення інвестиційних позик, отриманих ними в рамках затвердженого бюджету розвитку.

За першою схемою розрахунки дещо спрощені, проте з них вилучається безпосередній отримувач інвестицій. У результаті погіршується “прозорість” фінансових потоків і зменшується відповідальність отримувачів ресурсів.

Отже, розрахунки з кредиторами місцевих бюджетів необхідно проводити через рахунок запозичень. У тих умовах, коли більша частина позичених коштів направ-

ляється на фінансування прибуткових інвестиційних проектів й обслуговування боргу, пропонується проводити за рахунок доходів цих проектів, тоді обслуговування боргу на початковому стані для спрощення організаційних взаємовідносин доцільно здійснювати через бюджет розвитку. А, як наслідок, обслуговування боргу на початку інвестиційного періоду буде проводитися через бюджет поточних видатків.



Рис. 2. Схема фінансування видатків бюджету розвитку

Висновки. Процес розробки плану довгострокового розвитку й перспективного бюджету виходить за рамки суто технічних процедур, оскільки на кожній стадії необхідно проводити апробацію досягнутих результатів відповідними політичними інститутами й, насамперед, органами представницької влади. Для цього повинні бути прийняті нормативно-правові акти місцевих органів:

- про порядок розробки плану довгострокового розвитку;
- про порядок розробки перспективного бюджету.

У процесі впровадження триступеневої схеми бюджетного планування буде здійснюватися стабільний довгостроковий розвиток місцевого самоврядування, що створить умови для відкритої і прогнозованої фінансової політики, забезпечить жорсткий контроль за використанням фінансових ресурсів, а також дасть можливість адекватно оцінювати фінансові потреби й планувати необхідні доходи, здійснювати ефективне управління боргом.

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
2. Бюджет України за 2009 рік : статистичний збірник / Міністерство фінансів України. – 2010.
3. Бюджетний кодекс України. – К. : Атіка, 2010. – 46 с.
4. Український вибір – огляд політичних подій. – Режим доступу : <http://www.ukranews.com/egi-bin/6/print.pl>.
5. Звіт про виконання місцевих бюджетів Івано-Франківської області за 2010 рік.
6. Впровадження середньострокового планування як механізм узгодження соціально-економічної бюджетної політики (Біла книга) / Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України. – Режим доступу : <http://center.gov.ua/>.