

Василь ДЕМ'ЯНИШИН

УДОСКОНАЛЕННЯ КОШТОРИСНОГО ПЛАНУВАННЯ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОГО РЕФОРМУВАННЯ

Розглянуто необхідність кошторисного планування. Розкрито мету й основні напрями вдосконалення кошторисного планування в сучасних умовах. Запропоновано основні шляхи посилення взаємозв'язку загальнодержавного і територіального бюджетного та кошторисного планування.

The article is devoted to the importance of estimate planning. There are examined the aim and fundamental directions for updating estimate planning in the nowadays. Basic ways to reinforce the connection of state, territory and estimate planning are offered.

Кошторисне планування є важливим інструментом управління соціально-економічними процесами в суспільстві, а також елементом бюджетного механізму держави. Зміст і значення кошторисного планування визначається його місцем у системі прогнозування соціально-економічного розвитку країни та фінансових планів у суспільстві.

Кошторисне планування охоплює розподіл та перерозподіл частини вартості ВВП за всіма ланками системи фінансових планів сфери соціально-культурних послуг відповідно до стратегічних та середньострокових планів і прогнозів економічного й соціального розвитку, системи економічних нормативів та фінансових норм. Воно охоплює комплекс заходів, які проводить держава щодо визначення обсягу і напрямів розподілу фондів грошових коштів галузей, установ та організацій, встановлення раціональних та ефективних напрямів їхнього використання. За допомогою кошторисного планування здійснюється забезпечення фінансовими ресурсами усіх бюджетних установ для повноцінного виконання ними свої функцій і завдань. Методи кошторисного планування забезпечують правильні пропорції в розподілі видатків між окремими бюджетами, галузями соціально-культурної сфери та розпорядниками бюджетних коштів.

У вітчизняній економічній літературі питання кошторисного планування розглядають такі вчені, як О. Василик [2], О. Кириленко, І. Луніна, В. Опарін [1], К. Павлюк [3], В. Федосов [1], І. Чугунов [4], С. Юрій [5] та ін. Сучасні фінансові наукові школи розробили основні теоретичні підходи до кошторисного планування, сформулювали найважливіші принципи, закономірності, методологічні засади цього виду планування, а фінансова практика виробила відповідні методи планування, які використовують суб'єкти бюджетних відносин у процесі складання, розгляду й затвердження бюджетів усіх рівнів та всіх видів кошторисів.

Незважаючи на велике значення та роль кошторисного планування і наявність відповідних теоретичних розробок, в організації цього виду планування спостерігаються істотні недоліки та проблеми, які потребують негайного вирішення. Все це негативно позначається на якості бюджетного процесу й ефективності управління соціально-економічним розвитком суспільства. Наявність перерахованих та інших недоліків і проблем обумовили вибір теми дослідження та її актуальність.

Метою наукової розробки є оцінка теоретичних, методологічних і практичних засад кошторисного планування й визначення перспектив розвитку цього планування в Україні в сучасних умовах.

Удосконалення кошторисного планування, реформування форм і методів бюджетної роботи є органічною складовою запровадження та розвитку економічних методів управління в Україні відповідно до ринкових вимог. Починаючи з перших років відновлення незалежності, у країні було зроблено спроби переведення кошторисного планування на нормативну базу, визначення різного виду бюджетних прогнозів, активного запровадження бюджетного програмування, змінювалися методи планування фінансових ресурсів та видатків бюджетних установ. Однак ці спроби не були доведені до кінця.

У сучасних умовах, особливо під час економічних криз, спостерігаємо посилення негативних процесів у кошторисному плануванні. Як наслідок, бюджет держави значно втратив властиву йому

активну роль. У бюджеті продовжують зростати й ускладнюватись проблеми фінансового забезпечення суспільних потреб, фінансування найважливіших державних заходів соціально-культурного спрямування. Остання світова криза спричинила зниження темпів зростання ВВП, скорочення обсягів виробництва продукції окремими галузями економіки, падіння ефективності суспільного виробництва, обмеження дохідних джерел при одночасному зростанні державних видатків, збільшення масштабів фінансової регламентації в соціально-економічній сфері.

Вітчизняні вчені, практики й аналітики звертають серйозну увагу на недоліки, пов'язані з незбалансованістю прогнозних показників соціально-економічного розвитку країни, бюджету держави, зведених фінансових планів окремих галузей та кошторисів бюджетних установ, низькою результативністю роботи Міністерства фінансів України щодо розроблення найважливіших напрямів довгострокової фінансової політики країни, вдосконалення фінансово-бюджетного й кошторисного планування.

Сучасний стан соціально-економічного розвитку вимагає перебудови бюджетного механізму, включаючи кошторисне планування і бюджетне прогнозування, посилення його впливу на зміцнення державних фінансів, розширення самостійності й підвищення відповідальності адміністративно-територіальних формувань та окремих регіонів. Основана мета удосконалення кошторисного планування полягає в тому, щоб забезпечити збалансованість всіх фінансових планів, включаючи кошториси бюджетних установ, визначення фінансових пріоритетів сфери соціально-культурних послуг, сприяння прискоренню науково-технічного прогресу та забезпечення її якісного зростання, посилення соціального захисту населення та соціальної спрямованості суспільного прогресу.

З метою підвищення ролі кошторисів у системі фінансових планів країни необхідно перебудувати кошторисне планування на базі системи стабільних довготривалих економічних нормативів і норм, які б забезпечили проведення принципово нової фінансової політики держави, розширення прав суб'єктів господарювання соціально-культурної сфери, органів місцевого самоврядування у плануванні та використанні державних фінансових ресурсів. У зв'язку з цим доцільно розробити систему науково обґрунтованих, довготривалих економічних нормативів формування видатків бюджетів та фінансових ресурсів бюджетних установ на всіх рівнях управління і пристосувати їх до умов реального життя. Одночасно доцільно домогтись фінансового оздоровлення усіх галузей економіки та соціально-культурних заходів країни, зміцнити бюджет, регіональні й місцеві фінанси.

На нашу думку, важливим напрямом удосконалення кошторисного планування в Україні є перехід від поточного на перспективне планування бюджетних показників, активізацію розробки бюджетних програм на всіх рівнях управління. Ми вважаємо, що настав час для переходу на розроблення перспективного зведеного фінансового балансу держави (на 5–10 років), на основі якого можна було б розрахувати укрупненні показники видатків бюджету галузевих і регіональних бюджетних програм, які були б основою для складання кошторисів бюджетних установ. Для цього Міністерству фінансів України доцільно вдосконалити методику складання зведених розрахунків за основними показниками видатків бюджету держави та бюджетних програм, ширше використовувати прогресивні форми і методи практичної роботи щодо перспективного бюджетного й кошторисного планування. Одночасно потрібно розширити практику складання зведених фінансових планів галузей, включаючи зведені галузеві кошториси, яка на даний час використовується тільки на державному рівні. В умовах демократичних трансформацій розвиток кошторисного планування потрібно здійснювати шляхом розширення впровадження елементів зведеного планування у практику бюджетної роботи, особливо на обласному та районному рівнях управління. З огляду на це в Україні фінансовий апарат держави має відпрацювати методологію і методику складання зведених фінансових планів, зокрема зведених галузевих кошторисів на рівні Автономної республіки Крим, областей, районів та міст державного й обласного значення.

Вважаємо одним із напрямів удосконалення кошторисного планування перебудову планово-бюджетної роботи в регіонах, яка би базувалася на тісному зв'язку загальнодержавного, галузевого і територіального планування. Це дало б змогу не лише забезпечити збалансованість економічного і соціального розвитку в межах держави та окремих регіонів, а й сприяти розширенню самостійності на всіх рівнях управління. Перегляд підходів до змісту планово-бюджетної роботи сприяв би, на нашу думку, з одного боку, зміцненню ролі держави та захисту її інтересів, а з іншого – розширенню економічної самостійності органів місцевого самоврядування, керівних галузевих органів управління та окремих бюджетних установ з посиленням їхньої відповідальності за кінцеві результати роботи.

Демократичні перетворення в Україні в перспективі спрямовані на підвищення ролі місцевих рад та їхніх виконавчих органів у суспільстві. З цією метою в Автономній республіці Крим, областях, районах і містах доцільно переглянути концептуальні підходи до територіального фінансово-бюджетного

планування у контексті посилення залежності місцевих бюджетів від фінансових результатів діяльності підприємств, організацій та установ, розташованих на відповідній території. Власна фінансова база місцевих органів самоврядування має залежати від ефективності роботи всіх учасників бюджетних відносин адміністративно-територіального формування (включаючи органи місцевої влади, управління, бізнес, бюджетні установи). Саме в умовах широкої демократизації всього бюджетного процесу знизу до верху можна успішно вирішувати складні проблеми соціально-економічного розвитку країни, окремих її регіонів, галузей соціально-культурної сфери та бюджетних установ.

Успішний вибір напрямів удосконалення кошторисного планування залежить від вирішення проблем збалансування бюджетів усіх рівнів та оптимізації міжбюджетних відносин. Слід зазначити, що в Україні з прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу ці проблеми не лише перейшли у спадок з минулих років, а й ускладнилися. Використання непродуманих підходів до формування бюджетів стало причиною поступової втрати органами місцевого самоврядування власної фінансової бази, джерел фінансових ресурсів сфери соціально-культурних послуг та збільшення їхньої фінансової залежності від центральної влади, що є порушенням Україною засад Європейської хартії місцевого самоврядування. Ми вважаємо, що в процесі розроблення стратегічних засад розвитку бюджетного й кошторисного планування на законодавчому рівні доцільно вирішити ці проблеми на користь місцевого самоврядування.

Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування і демократизація кошторисного планування можливі за однієї умови – істотного збільшення власних джерел фінансових ресурсів місцевої влади та бюджетних установ, розширення їхніх фінансових прав і повноважень. Такі заходи дали б змогу, з одного боку, посилити пряму залежність зростання доходів місцевих бюджетів від збільшення обсягів власних надходжень, а з іншого – стимулювати роботу органів місцевого самоврядування та керівників бюджетних установ, спрямовану на пошук резервів зростання обсягів фінансових ресурсів, їхнього розподілу та ефективного використання. Запровадження цього порядку може створити економічні стимули місцевим радам та бюджетним установам для їхнього впливу на збільшення обсягів надання послуг, підвищення їхньої якості, відповідальності суб'єктів господарювання і зацікавленості місцевих рад у розширенні асортименту послуг. На нашу думку, це сприятиме не лише зацікавленості органів місцевого самоврядування у розвитку соціально-культурної сфери, поліпшенні роботи суб'єктів господарювання, розташованих на їхній території, а й зміцненню стабільності фінансової бази місцевих рад, значно розширить їхні фінансові можливості у вирішенні питань комплексного розвитку регіонів і територіальних громад.

Удосконалення територіального бюджетного й кошторисного планування вимагає від місцевих рад запровадження нових підходів до вирішення проблем фінансового забезпечення адміністративно-територіальних формувань, окремих галузей та конкретних бюджетних установ. Адже саме тут реально починають закладатися передумови територіального господарського розрахунку, при якому потреби економічного і соціального розвитку мають бути якнайтісніше пов'язані з фінансовими можливостями, а рівень і темпи цього розвитку мають безпосередньо залежати від кінцевих результатів на місцях. Вважаємо доцільним, щоб усі суб'єкти господарювання, розташовані на території відповідних місцевих рад, включаючи бюджетні установи, брали участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, призначених для фінансування розвитку інфраструктури, благоустрою території та сфер соціально-культурних послуг.

Успішне вирішення проблем територіального господарського розрахунку дасть змогу зміцнити фінансову базу місцевого самоврядування, перейти до економічних методів управління фінансами регіонів, галузей, бюджетних установ, взявши за основу довготривалі економічні нормативи. Пропонуємо розширити використання укрупнених довготривалих економічних нормативів при плануванні бюджетних видатків, розробці конкретних бюджетних програм для визначення обсягів коштів, спрямованих на економічний і соціальний розвиток відповідних територій, галузей та установ.

Поряд з удосконаленням бюджетного, включаючи кошторисне планування, доцільно розширити самостійність органів місцевого самоврядування при розпорядженні своїми бюджетними ресурсами. Це може проявлятися у тому, що, на відміну від існуючого щорічного доведення директивних показників, формул, нормативів та коефіцієнтів, органи місцевого самоврядування на основі контрольних показників програми економічного і соціального розвитку країни й відповідного регіону, довготривалих економічних нормативів і фінансових норм могли б самостійно встановлювати видатки за своїми бюджетами на 3–5 років, у тому числі на плановий рік, визначати обсяг фінансових ресурсів галузей та бюджетних установ свого підпорядкування. На нашу думку, доцільно припинити нині діючу практику вилучення бюджетних коштів з місцевих бюджетів та бюджетних установ, перерозподілу

зеконмлених бюджетних коштів, свідоме недофінансування окремих програм, установ чи видів видатків, включаючи їхнє виділення в останні дні грудня поточного бюджетного року.

У результаті проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Основною метою удосконалення кошторисного планування вважаємо забезпечення стабільної фінансової бази соціально-економічного розвитку країни, окремих галузей, територій, усіх суб'єктів бюджетних відносин, досягнення збалансованості всіх фінансових планів, визначення фінансових пріоритетів країни, створення умов для прискорення науково-технічного прогресу, забезпечення якісного зростання економіки, сфери соціально-культурних послуг, посилення соціального захисту населення.

2. Підвищення ролі кошторисів у системі фінансових планів, на нашу думку, можливе за умов перебудови кошторисного планування на основі системи стабільних довготривалих, науково обґрунтованих економічних нормативів і фінансових норм, які б відповідали економічним інтересам усіх членів суспільства.

3. В сучасних умовах удосконалення кошторисного планування пов'язане насамперед із переходом на перспективне (трирічне, п'ятирічне) планування бюджетних показників і бюджетних програм, удосконалення методики планування та планово-бюджетної роботи на всіх рівнях управління з таким розрахунком, щоби, з одного боку, зміцнити, вдосконалити і розвинути централізовані начала, а з іншого – забезпечити розширення економічної самостійності органів місцевого самоврядування, керівників окремих галузей та бюджетних установ, посилити їхню відповідальність за кінцеві результати роботи.

4. Демократизація бюджетного планування, включаючи кошторисне, та зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, галузей соціально-культурної сфери і бюджетних установ можливі за умови істотного збільшення власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів усіх суб'єктів господарювання, розширення прав і повноважень місцевої влади й керівників окремих галузей та усіх суб'єктів бюджетних відносин.

5. Удосконалення територіального бюджетного планування пов'язано із вирішенням органами місцевого самоврядування проблем фінансового забезпечення регіонів, галузей та окремих бюджетних установ. Вважаємо доцільним, щоби усі суб'єкти господарювання, розташовані на території відповідних місцевих рад, брали участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, призначених для фінансування розвитку інфраструктури, благоустрою території, соціально-культурних заходів і соціального захисту населення.

6. З метою зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, окремих галузей та бюджетних установ і переходу до економічних методів управління фінансами регіонів й суб'єктів господарювання пропонуємо розширити використання укрупнених довготривалих економічних нормативів при плануванні бюджетних видатків і кошторисів бюджетних установ для визначення обсягів коштів, спрямованих на економічний і соціальний розвиток відповідних територій і галузей місцевої інфраструктури.

Література

1. *Бюджетний менеджмент* : підруч. / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.]; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
2. *Василик О. Д. Бюджетна система України* : підруч. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. літ-ри, 2004. – 544 с.
3. *Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України* : моногр. / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.
4. *Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку* / І. Я. Чугунов. – К. : НІОС, 2003. – 488 с.
5. *Юрій С. І. Антологія бюджетного механізму* : моногр. / С. І. Юрій, В. Г. Дем'янишин, Я. М. Буздуган. – Тернопіль : Екон. думка, 2001. – 250 с.