УДК 336.1

Т. В. Табакова,
аспірант кафедри фінансів,
ДВНЗ Київський національний економічний університет ім. В. Гетьмана

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ НА ЕКОНОМІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

На сьогодні стан економіки України свідчить про потребу у відновленні галузей народного господарства та їх модернізації. Ефективним механізмом, за допомогою якого можна досягти оптимізації економічного розвитку, є побудова системи планування бюджетних видатків.

The level of development of Ukrainian economy indicates the need to resume the level of development of the national economy, as well as their modernization. Construction of an effective system of expenditure planning is an effective mechanism through which Ukraine can achieve optimization of economic development.

Ключові слова: планування видатків бюджету, програмно-цільовий метод, бюджет, бюджетне фінансування.

ВСТУП

Україна на сьогодні перебуває у вкрай складній ситуації. Криза, яка охопила весь світ, позначилась на економічній ситуації в державі. Від того, наскільки ефективною буде діяльність уряду, від того на скільки доцільним буде фінансування тих чи інших напрямів діяльності, буде залежати подальша ситуація в країні.

Проблема неузгодженості та непослідовності державної політики на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу — головна проблема, яка спіткає Україну протягом усього періоду існування держави. Державні програми економічного та соціального значення, які запроваджуються, починають фінансуватися, не завжди доводять до логічного завершення.

Саме тому надзвичайно актуальною сьогодні є проблема впровадження ефективного бюджетного планування, яке сприятиме підвищенню контролю за цільовим витрачанням коштів Державного бюджету та дасть змогу досягти головної мети існування будь-якої держави — добробуту її громадян, а також дозволить розв'язати головну проблему непередбачуваності бюджетної політики і допоможе уникнути її залежності від політичної сили, яка знаходиться при владі.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми розвитку й удосконалення методів бюджетного планування, становлення бюджетного планування, регулювання бюджетної системи досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема Гаркавенко О.С., Затонацька Т.Г., Чугунов І.Я., Юрій С.І, Василик О.Д. Павлюк К.В., Лозова О.М., Владимиров К.М., Дж. Б'юкенен, А. Вагнер, Р. Дорнбуш, А. Ілларіонова, Дж. М. Кейнс та ін. Проте, не дивлячись на це, питання вдосконалення процесу бюджетного планування досі потребують грунтовного аналізу та дослідження, адже проблема завищення планового рівня державних видатків над фактичним їх виконанням досі залишається актуальною.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Головною метою статті є визначення сучасних проблем, які притаманні бюджетному плануванню видатків на економічну діяльність та дослідження шляхів їх оптимізації з метою побудови ефективної системи планування видатків та досягнення високого рівня розвитку економіки.

РЕЗУЛЬТАТИ

Ефективна система бюджетного планування видатків бюджету на економічну діяльність дозволяє досягти забезпечення пропорційного розвитку економіки держави. Активне державне регулювання темпів і пропорцій розвитку економіки необхідне країні з будь-якою системою господарювання. Тільки завдяки державному фінансуванню можна забезпечити структурну перебудову економіки, підвищення її ефективності [16, с. 201].

Значення планування видатків бюджету є надзвичайно важливим, адже воно виконує такі функції:

1) відображення в проекті бюджету напрямів бюджетної політики, що здійснюється органами законодавчої та виконавчої влади в державі;

2) вибір раціональних способів бюджетного забезпечення передбачуваного рівня економічного розвитку на

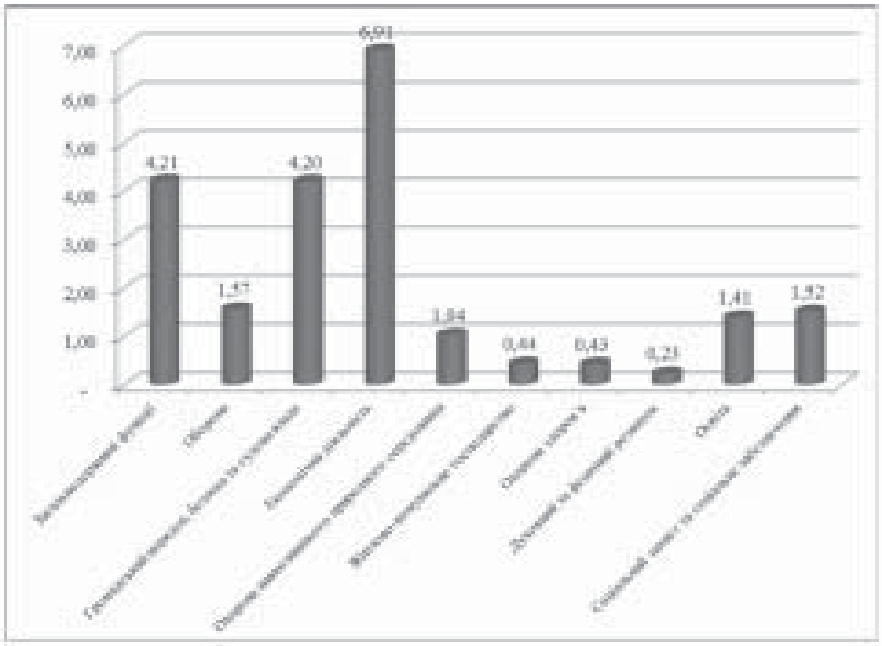

Рис. 1. Відхилення планових показників видатків Державного бюджету України від фактичних показників у середньому за 2006—2011 роки, млрд грн.

Розраховано автором на основі [20].

Таблиця 1. Динаміка видатків на економічну діяльність у планових та фактичних обсягах фінансування в 2006—2010 роках,млрд грн.

Обсяг видатків на економічну діяльність	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	План	факт	План	факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт
Загальний фонд	9,8	9,2	13,4	13,0	20,1	18,7	7,0	6,8	6,5	5,9	31,1	27,2
Спеціальний фонд	12,2	11,2	11,2	19,0	22,8	20,0	44,3	26,5	35,4	38,2	23,0	17,5
Всього	22,8	0,4	32,4	29,7	42,9	38,7	51,3	33,3	41,6	36,0	54,2	44,8

Розраховано автором на основі Звітів про виконання Державного бюджету України за 2006—2011 роки [20].

основі ефективного використання наявних у суспільстві ресурсів;

3) здійснення необхідного рівня перерозподілу бюджетних ресурсів для досягнення темпів і пропорцій розвитку економіки і підвищення суспільного добробуту;

4) встановлення раціональних форм мобілізації бюджетних ресурсів і на їх основі визначення їхньої оптимальної структури;

5) сприяння найефективнішому використанню бюджетних коштів на рівні секторів і галузей національного господарства;

6) передбачення в системі здійснення бюджетних платежів можливості прозорого бюджетного контролю [3, с. 106].

Задля ефективного управління бюджетними коштами в середньостроковій та довгостроковій перспективі існує планування видатків бюджету , оскільки реалізація стратегічних процесів не обмежується одним роком. Бюджетне планування є інструментом підвищення ефективності, дієвості та прозорості державного регулювання економічного розвитку.

Державні видатки, що передбачені чинним законодавством, істотно перевищують реальні фінансові можливості бюджету України. Якщо дослідити процес виконання планових показників видатків Державного бюджету, то очевидним стає той факт, що ще жодного року за жодним з напрямів державних видатків фактично не було досягнуто планових показників (рис. 1).

Однозначно можна сказати, що в середньому за 2006—2011 роки найбільше серед усіх сукупних видатків Державного бюджету України було заплановано і реально не виконано видатків на економічну діяльність.

Проведення більш детального аналізу планування видатків Державного бюджету України на економічну діяльність за 2006—2011 роки свідчить, що фактичні показники виконання видаткової частини значно менші за планові показники упродовж аналізованого періоду (табл. 1).

Як свідчать дані табл. 1, фактичні показники видатків на економічну діяльність значно менші за планові показники упродовж аналізованого періоду. У 2006—2008 роках вони були приблизно на одному рівні, що свідчить про їх використання не для розвитку економіки, а задля підтримки поточного стану.

Видатки спеціального фонду у 2009—2010 роках значно переважають видатки загального фонду, і це є позитивним адже свідчить, що кошти вкладаються у розвиток, і значно менше коштів іде на поточне споживання. Така тенденція є свідченням поступового зростання видатків на розвиток в загальній структурі видатків на економічну діяльність. У 2011 році спостерігаємо різке збільшення видатків на економічну діяльність Загального фонду, проте, в свою чергу, видатки Спеціального фонду різко скорочуються.

Однак, сучасний стан галузей економіки свідчить про їх високу збитковість і однією з причин, які стають на заваді до відновлення економічного розвитку, є проведення неефективного планування видатків бюджету.

Планування видатків бюджету на економічну діяльність за 2006—2010 роки характеризувалось перевищенням запланованого рівня над фактичним фінансуванням видатків бюджету (рис. 2).

Упродовж останніх шести років ставляться нереальні плани (рис. 2), виходячи зі статистичних даних, і на практиці їх неможливо досягти, тому не дивно що економічний розвиток країни знаходиться на такому низькому рівні. Це свідчить про неефективність проведеного планування, яке в Україні має радше декларативний характер. Розробка планових показників, як показує практика, є лише формальністю, яка не має жод-

ного впливу на реальну ситуацію. Відповідно до статті 38 Бюджетного кодексу України, до Верховної Ради України разом з проектом закону про державний бюджет на планований рік подають показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні роки. Водночас на практиці така робота проводиться формально, що, по-перше, пов'язано з ненадійністю макроекономічного прогнозування, зміною під впливом різних політичних сил раніше обраних пріоритетів у бюджетних видатках; по-друге, такі прогнози насправді не використовують у роботі з формування показників бюджету на наступні роки. Проте не дарма усі країни світу використовують планування видатків у своїх бюджетних системах, і до того ж не декларативно, як в Україні.

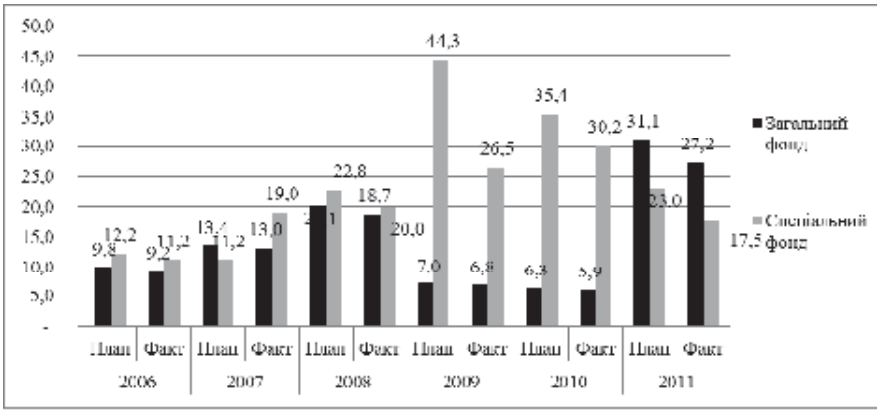

Рис. 2. Динаміка планових та фактичних показників видатків на економічну діяльність в Україні в 2006—2011 роках, млрд грн.

Таким чином, на основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що планування економічних видатків в Україні знаходиться на початковій стадії свого розвитку і має радше декларативний характер. Проте в перспективі планування допоможе досягти загальних цілей бюджетної політики, робить їх визначеними та відкритими у їх досягненні впродовж багатьох років, вони хоч і можуть змінюватися, проте головна стратегія буде дотриманою.

Спираючись на світовий досвід, можна сказати що з розвитком ринкових відносин роль держави в розподільчих процесах має зростати, і бюджет у цьому плані є найдосконалішим засобом для здійснення державою зазначеної функції. Видаткова частина бюджету має стати інструментом вирішення пріоритетних проблем, проте для цього необхідно привести зобов'язання держави у відповідність з її фінансовими можливостями і новими функціями в умовах ринкової економіки, дотримуватися забезпечення прозорості бюджетного планування та дотримання пріоритетів бюджетних видатків (відповідність бюджету та результатів його виконання до намірів уряду) як при його затвердженні, так і при виконанні [16].

Видатки бюджету будуть ефективно використані лише при існуванні чіткого плану дій, якого будуть дотримуватися країни в довгостроковій перспективі, не змінюючи стратегічні рішення кожного року, як це відбувається в Україні.

Одним із важливих інструментів забезпечення ефективності бюджетного планування є підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за їх ефективне та раціональне використання. Це можливо шляхом запровадження суворих бюджетних обмежень через встановлення граничних розмірів видатків для всіх головних розпорядників бюджетних коштів. 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 будуть коригуватися щороку, виходячи зі зміни економічної ситуації, а також залежатимуть від пріоритетів і структурних змін у видатках головних розпорядників та якості обгрунтування ними оцінок своїх прогнозних видатків.

Бюджетна політика має бути спрямована на досягнення суспільно значимого результату від витрачених бюджетних коштів. Проте за відсутності ефективного бюджетного планування це здійснити неможливо. Цю проблему можна вирішити лише через взаємоузгодженість бюджетних програм з довгостроковими стратегічним пріоритетами суспільного розвитку та гарантії з боку уряду, що при зміні влади ці програми не перестануть фінансуватися.

На сьогодні в Україні процес бюджетного планування не є досконалим, про що свідчить суперечності його в процесі реалізації. Розробка прогнозних показників щодо видатків державного бюджету в Україні залишається формальністю та досить рідко дотримується реалій.

Таким чином, можна виділити такі основні проблеми бюджетного планування, які на сьогодні мають місце в бюджетній системі нашої держави:

1) неузгодженість і непослідовність запланованих бюджетних видатків у середньо- та довгостроковій перспективі;

2) планові показники є недосяжними та мають декларативний характер і реально не виконуються;

3) як планові, так і фактичні видатки націлені на розв'язання поточних проблем і не мають інноваційного спрямування;

4) у процесі виконання бюджету відбуваються фактичні зміни видаткових пріоритетів, що зумовлено внесенням змін у показники затверджених бюджетів протягом бюджетного року;

5) відсутність загальнодержавного і регіональних стратегічних орієнтирів розвитку, а також якісного та зрозумілого стратегічного панування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів;

6) відсутність реального ефективного планування та прогнозування бюджету на середньо- й довгостроковий періоди на основі новітніх світових бюджетних

технологій, які досить успішно застосовуються закордоном.

Удосконалення механізму бюджетного планування в Україні слід здійснювати з урахуванням досвіду зарубіжних країн, який передбачає:

— подальше удосконалення організаційно-правових засад бюджетного планування, розробку механізмів гнучкого реагування органів виконавчої влади на глобальні виклики розвитку за допомогою бюджетних важелів;

— поступове розширення повноважень виконавчих органів щодо бюджетного планування, але, разом з тим, суттєвим удосконаленням процедури і методології такого планування з урахуванням чітких пріоритетів і критеріїв економічного розвитку;

— подальшу оптимізацію методології макроекономічного прогнозування та визначення прогнозних показників, які мають значний вплив на формування бюджетних показників;

— розширення практики середньо- та довгострокового бюджетного прогнозування та планування;

— підвищення значущості принципів гласності та прозорості в практиці складання проектів бюджету [10].

ВИСНОВКИ

Отже, на основі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

В Україні в 2010 році здійснено початкові кроки до реформування законодавчого статусу бюджетного планування (запровадження програмно-цільового методу). Хоча існує безліч проблем, проте їх вирішення, враховуючи досвід зарубіжних країн, є реальним і досяжним в Україні.

Вирішення проблем бюджетного планування дасть змогу вивести економіку України на якісно новий рівень розвитку. Видатки бюджету, які будуть профінансовані на плановому рівні, будуть враховувати інтереси бюджетної політики, причому не лише на один рік, а на середньо- та довгострокову перспективу. Враховуючи те, що проблеми, які існують у процесі бюджетного планування видатків на економічну діяльність, мають безпосередній вплив на сучасний стан у галузях народного господарства, вони потребують подальшого дослідження та оптимізації. Новизна даної статті полягає в аналізі сучасного стану планування видатків на економічну діяльність та опрацюванні шляхів, які дозволять розв'язати сучасні проблеми.

Бюджетне планування має стати головним інструментом державного управління, що дасть змогу якісно, детально, обгрунтовано розподілити фінанси на середньо- та довгострокову перспективу. Бюджетні кошти мають бути вкладені обдумано та послідовно, відповідно до основних напрямів бюджетної політики на середньострокову перспективу, а не на один рік.

Запровадження ефективної системи бюджетного планування, яке буде проведено, враховуючи всі його методологічні основи, сприятиме поліпшенню макроекономічної ситуації в країні, виходу України з тривалого періоду економічної нестабільності.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року №2456-VI.

2. Азаров М.Я. Управління Державним бюджетом України: підручник/ Колектив авторів [заг.ред. М.Я. Азаров]. — К.: Міністерство фінансів України, 2010. — 816 с.

3. Василик О.Д. Павлюк К.В. Бюджетна система України: підручник. — К.: Центр навч. л-ри, 2004. — 544 с.

4. Владимиров К.М. Бюджетна система. навч. посібн. / Владимиров К.В. Абсава Л.О.,Владимирова Л.В., Мінза Т.К. — К.:Кондор, 2009. — 220 с.

5. Гаркавенко О.С. Бюджетне планування: навч. посібник. — К.: Либідь, 2003. — 271 с.

6. Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: навч. посібник. — К.: КНЕУ, 2005. — С. 508.

7. Крикун Т.І. Інституційні засади розвитку системи управління видатками бюджету [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vddfa/2012_1/Krikun.pdf

8. Лозова О.М. Державні видатки у бюджетному регулюванні економічної стабілізації// Наука й економіка. — 2010. — №1(17). — С. 28—36.

9. Лютий І., Савич Л. Суперечності планування видаткової частини Державного бюджету України// Формування ринкової економіки в Україні. — 2009. — №19. — С. 81—87

10. Михайленко С.В. Міжнародний досвід планування бюджету// Актуальні проблеми економіки. — 2010. — № 9 (111). — С. 215 — 222

11. Пасічник Ю.В. Навч. посіб. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К.: Знання, 2008. — 670 с. (Вища освіта XXI століття)

12. Сафанова Л.Д. Бюджетний менеджмент: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. — К.: КНЕУ, 2001.

13. Салямон-Міхєєва К.Д. Сучасний стан формування видатків бюджету України: особливості використання//Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). — 2009. — №4(47). — С. 72—81.

14. Самошкіна О.А. Перспективне прогнозування видатків бюджету та його вплив на соціально-економічний розвиток //Наукові праці НДФІ. — 2008. — №4 (45). — С. 112—117.

15. Фещенко Л.В., Проноза П.В., Кузьминчук Н.В. Бюджетна система України: навч. посібник. — К.: Кондор, 2008. — 440 с.

16. Федосов В.М., Опарін В.М., Сафонова Л.Д. Бюджетний менеджмент: підручник / За заг. ред. В.М. Федосова. — К.: КНЕУ, 2004. — 864 с.

17. Юрій С.І., Стоян В.І., Мац М.Й. Казначейська система. — Тернопіль, 2002. — 394 с.

18. Чугунов І.Я., Запатріна І.В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету// Фінанси України. — 2008. — №5. — С. 3—14.

19. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І.Я. Чугунов. — К.: НДФІ, 2005. — 259 с.

20. Звіти про виконання Державного бюджету України за 2006—2011 роки / Міністерство фінансів України.

Стаття надійшла до редакції 06.08.2012 р.