

УДК 336.143.21

Ю. Д. РАДІОНОВ,
кандидат економічних наук,
начальник відділу адаптації міжнародних стандартів
Рахункової палати України
(Київ)

ПРОГНОЗУВАННЯ І ПЛАНУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Розкрито проблеми в прогнозуванні й плануванні видатків, які є причиною неефективного управління та використання бюджетних коштів. Наведено приклади аудиторських перевірок та систематизовано характер таких проблем у бюджетному процесі. Обґрунтовано необхідність запровадження дійової системи прогнозування і планування видатків бюджету на всіх її рівнях, що сприятиме ефективності використання бюджетних коштів і досягненню кращих результативних показників соціально-економічного розвитку України.

Ключові слова: прогнозування, планування, бюджет, видатки бюджету, неефективне управління, неефективне використання коштів, головні розпорядники коштів.

Yu. D. RADIONOV,
Cand. of Econ. Sci.,
Head of the International Standards Adaptation Department,
The Accounting Chamber of Ukraine
(Kyiv)

FORECAST AND PLANNING AS TOOLS OF THE EFFICIENT MANAGEMENT AND THE USE OF BUDGET FUNDS

The problems of the forecast and the planning of costs, which cause the inefficient management and use of public funds are considered. Some examples of audits are given, and the character of such problems in the budget process is systematized. The necessity of the introduction of an efficient system of forecast and planning of expenditures of the budget on all its levels, which will contribute to the efficiency of budget allocations and to the attainment of better performance indicators of the socio-economic development of Ukraine, is substantiated.

Keywords: forecast, planning, budget, budget expenditures, poor management, inefficient use of funds, key spending units.

Одним з важливих інструментів впливу на динаміку соціально-економічного розвитку є обґрунтоване дійове прогнозування видатків бюджету, оскільки це закладає фундамент прискореного економічного зростання на інвестиційно-інноваційній основі, формування конкурентоспроможної економіки, підвищення рівня та якості життя населення.

Радіонов Юрій Денисович (Radionov Yuriy Denysovych) – e-mail: radud@ukr.net.

Держава у разі скорочення видатків або, навпаки, їх збільшення впливає на темпи економічного зростання та сукупний попит. Так, збільшення обсягів державних видатків за умов їх ефективного використання забезпечує стабільну динаміку соціально-економічного розвитку та добробут населення.

За нинішніх умов важливо оптимізувати видатки бюджету, щоб забезпечити відповідні сектори економіки належними обсягами бюджетних асигнувань і водночас досягти завдяки ефективності використання бюджетних коштів пріоритетних цілей соціально-економічного розвитку країни. Тому прогнозування є тим інструментом, який дозволяє на якісно новому рівні визначати оптимальні розміри видатків і раціональніше витратити бюджетні кошти. У ринковій економіці неможливо досягти стабільного успіху, якщо уряд не буде чітко й ефективно планувати свою діяльність, постійно збирати та акумулювати інформацію про зміни на ринках, складати на їх основі прогнози для обґрунтування планів дій [1, с. 335].

Як зазначає А.І. Даниленко, в багатьох країнах у тій чи іншій формі використовуються елементи планування, які не створюють перешкод позитивним сторонам вільного ринку [2, с. 5]. Економічній науці відомі різні форми й методи прогнозування і планування. Так, у 1950–1970 рр. у європейських країнах та Японії застосовувався метод індикативного планування, який не мав директивного характеру. Проте цей метод відіграв ключову роль у розбудові інфраструктури регіонів та передових галузей економіки, що визначали науково-технічний прогрес цих країн.

Сьогодні в європейських країнах у контексті екологічних аспектів регіональної політики та ідеї сталого екологічного розвитку широко застосовується метод ландшафтного планування, який базується на європейських екологічних стандартах. “Процес ландшафтного планування не закінчується виконанням намічених заходів. У рамках ЄС посилюється тенденція до здійснення передпроектної та післяпроектної оцінки результативності планування. Так, наприклад, правові лінії охорони флори і фауни передбачають обов’язкову звітність про результати проектів. Гідними уваги зразками залежності ландшафтного планування від результатів його оцінки є голландська та французька системи. У Франції численні програми фінансової підтримки, на які спирається планування, спонукають планувальників до контролю ефективності та до просування своїх результатів на ринок” *.

Найбільш прогресивним та передовим у багатьох країнах є програмно-цільовий метод планування, який є одним із способів вирішення складних загальнодержавних проблем, оскільки дозволяє за рахунок програмних заходів, орієнтованих на досягнення цілей, отримувати кращі результативні показники. Цей метод протягом багатьох років використовується в Австрії, Німеччині, Франції, Фінляндії, США, Канаді, Японії, Південній Кореї, Росії та деяких інших країнах, хоча механізми і форми програмно-цільових інструментів у країнах суттєво відрізняються один від одного і залежать у багатьох випадках від соціально-економічних умов, які склались історично.

* Ландшафтное планирование в европейском контексте [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.irigs.irk.ru/docs/lndscpln/2.html>.

В Україні програмно-цільовий метод застосовується з 2002 р. Він базується на проведенні системного аналізу корисності та доцільності видатків бюджету для вирішення соціальних, економічних, екологічних, науково-технічних проблем, проблем розвитку регіонів тощо. Проте на сьогодні цей метод повною мірою не реалізовано.

Оскільки в сучасних умовах суттєво ускладнилися цілі соціально-економічного розвитку та їх співвідношення з фінансовими структурами, тривають зміни у фінансовому потенціалі держави за джерелами, структурою й динамікою. Це вимагає нових підходів та методологічних рішень при здійсненні фінансового прогнозування і планування [3, с. 118].

Слід зазначити, що питання прогнозування і планування бюджету постійно перебувають у полі зору науковців. У теорію бюджетних відносин значний внесок зробили такі відомі вчені, як А. Вагнер, Дж. Гелбрейт, Дж.М. Кейнс, Ф. Нітті, П. Самуельсон, Дж. Стігліц та інші. Серед вітчизняних досягнень виділимо наукові праці А.І. Даниленка, Ю.В. Пасічника, О.О. Сунцової, Т.І. Єфименко, І.Я. Чугунова, М.Я. Азарова, Ф.О. Ярошенка та інших. Українські науковці дають різні визначення понять "прогнозування" і "планування" в бюджетному процесі, оскільки чіткого законодавчого тлумачення даних категорій немає і в Бюджетному кодексі України.

Ю.В. Пасічник під бюджетним прогнозуванням розуміє визначення основних показників бюджету на перспективу [4, с. 426]. Він вважає, що бюджетне планування — це процес формування показників бюджетного змісту державними законодавчими та виконавчими органами певного рівня на конкретний період часу [4, с. 400].

Деякі вчені вважають, що бюджетне прогнозування є науково обгрунтованим передбаченням напрямів розвитку бюджетної системи та її можливого стану в майбутньому, альтернативних шляхів її формування, а також строків досягнення певних визначених параметрів бюджетного розвитку. На відміну від бюджетного прогнозування, бюджетне планування передбачає встановлення чітких бюджетних цілей і шляхів їх досягнення, певних бюджетних показників [5, с. 419].

О.Д. Василик вживає термін "фінансове планування і прогнозування", де планування — це науково обгрунтований процес визначення джерел створення і напрямів використання фінансових ресурсів в економіці держави з метою забезпечення стабільного економічного й соціального розвитку [3, с. 115]. Автор не встановлює чіткої межі між поняттями "планування" і "прогнозування", наголошуючи, що фінансове планування і прогнозування стають важливим елементом державного регулювання економічних і соціальних процесів. За їх допомогою активізуються фінансові підйоми та стимули, забезпечується мобілізація і раціональне направлення коштів на загальнодержавні потреби [3, с. 119].

За висловлюванням відомих учених, прогноз за самою своєю природою має альтернативний, варіантний зміст. У цьому розумінні прогнозування являє собою дослідницьку базу планування, що має, проте, власні методологічні та методичні засади, багато в чому відмінні від планування. Розробка прогнозів ґрун-

тується на прогностичних методах, натомість планування спирається на більш чіткі й точні методи нормативних, балансових та інших розрахунків. Головна відмітна риса планування – визначеність і директивність завдань. Таким чином, передбачення набирає у плані найбільшої конкретності і визначеності [1, с. 338].

На нашу думку, різниця між прогнозуванням і плануванням у бюджетному процесі полягає в тому, що прогнозування дає можливість бачити ціль у далекій перспективі, включаючи можливі фактори ризиків та впливу. Планування ж є тією реальністю, яку ми бачимо перед собою, більш конкретним та передбачуваним явищем. Якщо прогноз – деякий імовірнісний характер дій, то планування – це вже прийняте рішення, яке наближає нас до відповідної мети. Прогнозування і планування не є антагоністами, навпаки, ці поняття доповнюють одне одного і забезпечують безперервність процесу ефективного та раціонального використання бюджетних ресурсів.

У теоретичному плані прогноз є частиною пізнання майбутнього розвитку економічних процесів та керівництвом для прийняття виважених управлінських рішень. Помилки і прорахунки прогнозу впливають на його якість та результативність планування. Необхідність поглиблення досліджень і розробка нових форм та методів обґрунтованого прогнозування в бюджетному процесі продиктована важливістю підвищення ефективності та результативності бюджетних видатків з метою досягнення перспективних завдань економічного та соціального розвитку України. Попри значний доробок вітчизняних учених у сфері прогнозування і планування бюджету, існують серйозні проблеми, особливо щодо планування видатків бюджету.

З цього приводу О.О. Сунцова зазначає, що на даний час фінансування видатків бюджетів не має системного характеру. При постійній нестачі коштів місцеві органи влади не мають можливості здійснювати планування як поточних, так і перспективних видатків на базі науково обґрунтованих програм розвитку [6, с. 265–266]. Автор пропонує при плануванні видатків та доходів місцевих бюджетів використовувати такі 12 методів: програмно-цільовий, “коріння трави”, “дослідження об’єкта”, “групова згода”, “історична аналогія”, метод Дельфі, аналіз часових рядів, регресійний аналіз часових трендів, метод Бокса – Дженкінса, каузальні методи, економетричні та макроекономічні моделі [6, с. 264–265].

І.Я. Чугунов при бюджетному плануванні пропонує використовувати 4 методи: метод коефіцієнтів, нормативний, балансовий і метод економіко-математичного моделювання [7, с. 203–204].

О.Д. Василик виділяє всього три методи планування: фінансового й балансового розрахунків, а також прогнозування фінансових показників [3, с. 121].

Усе ж, попри значні досягнення вітчизняних учених та різні підходи до методів планування, питання прогнозування і планування видатків бюджету потребують подальшого дослідження та вдосконалення.

З огляду на це, **метою статті** є встановлення проблем, які виникають у зв’язку з прогнозуванням і плануванням видатків бюджету в нинішніх умовах соціально-економічного розвитку країни, та визначення шляхів їх подальшого розв’язання.

Необхідність застосування в Україні ефективного інструмента бюджетного прогнозування викликана специфікою соціально-економічного розвитку держави — треба нарощувати обсяги виробництва, забезпечувати зростання ВВП для досягнення високих стандартів життя. Водночас, як свідчить практика, через низький рівень прогнозування в бюджетному процесі існують проблеми соціально-економічного розвитку, які викликані, зокрема, неефективним управлінням і використанням бюджетних коштів. Так, аудит ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених для Міністерства енергетики та вугільної промисловості України (Міненерговугілля) на заходи щодо створення власного виробництва ядерного палива, засвідчив, що стан планування і фінансування видатків державного бюджету, наданих для створення власного виробництва ядерного палива, був незадовільним і не сприяв ефективному використанню цих коштів. У 2010–2011 рр. обсяг бюджетного фінансування Міненерговугілля для виконання заходів становив 298,1 млн. грн. (тільки 61,6% від передбаченого законами про державний бюджет).

Міністерством фінансів України ще на стадії планування видатків за відповідною бюджетною програмою (КПКВК 1101080) на 2010–2011 роки було визначено нерівномірний помісячний розпис асигнувань державного бюджету: понад 40% їх загального обсягу запланували на IV квартал, що наперед створило несприятливі умови для виконання необхідного обсягу робіт *.

Аудитом ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг встановлено, що пільги отримували як безпосередньо відповідні пільговики, так і члени їхніх сімей (26 категорій) без обмеження норм споживання послуг і розмірів доходів цих сімей. Такі засади надання пільг не відповідали принципам справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами. На час проведення аудиту було відсутнє науково-технічне обґрунтування окремих норм споживання енергоресурсів, на підставі яких і формується обсяги державної допомоги. При наданні пільг і субсидій застосовувалися норми користування природним газом, які не переглядалися понад 15 років **.

Аналіз відносин Державного бюджету України та місцевих бюджетів у 2010–2011 рр. показав, що формування і розподіл обсягів субвенцій на виконання інвестиційних проектів здійснювалися без визначення формалізованих параметрів, які базуються на показниках економічного та соціального розвитку відповідної території, що не узгоджувалося з положеннями ст. 105 Бюджетного кодексу України. Кількість таких субвенцій у 2011 р. збільшилася проти 2010 р. у 3 рази (до 30 видів). Деякі з них мали однакову направленість і дублювали напрями використання коштів різними головними розпорядниками, що знижувало їх ефективність ***.

Здійснений Рахунковою палатою аналіз виконання заходів прийнятої у 2009 р. Державної цільової економічної програми розвитку внутрішнього ринку до 2012 року показав, що вона мала декларативний характер, не враховува-

* Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. — К., 2013. — С. 80–81.

** Там же, с. 45.

*** Там же, с. 100.

ла всіх можливих шляхів і способів вирішення проблем розвитку внутрішнього ринку, а тому не могла належно забезпечити досягнення визначеної в ній мети.

Не належним чином відбувалося планування і використання бюджетних коштів на виконання заходів програми. У держбюджетах на 2010–2012 рр. передбачалося 23,3% прогнозного обсягу фінансових ресурсів на виконання 10 заходів програми, проте фактичні видатки становили лише 3,3% *.

Рахункова палата провела перевірку ефективності використання коштів державного бюджету у 2011–2012 рр. на розвиток мінерально-сировинної бази, який є дедалі актуальнішим з погляду як стимулювання економічного зростання держави, так і вирішення ряду соціальних питань. Уже перший етап (2011–2012 рр.) Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року був недофінансований з держбюджету. Протягом цього етапу Міністерство екології та природних ресурсів України як головний розпорядник бюджетних коштів, направлених на розвиток мінерально-сировинної бази, державний замовник зазначеної програми та держзамовлення на приріст запасів корисних копалин, отримало 1,4 млрд. грн., або 60,9% від передбаченого програмою на цей період обсягу (2,3 млрд. грн.). Разом з тим протягом перевіреного періоду Державна служба геології та надр України як розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня використала 88,1% бюджетних асигнувань. Як наслідок, завдання першого етапу даної програми не були досягнуті, і план технічного переоснащення підприємств геологічної галузі не виконано **.

На основі аналізу прогнозування і планування видатків бюджету можна зробити висновок, що в Україні не створено належної системи обґрунтованого прогнозування і планування видатків бюджету, яка б забезпечувала економне та раціональне використання бюджетних ресурсів для досягнення пріоритетних цілей розвитку. Крім того, відсутність дійової системи прогнозування і планування видатків є однією з причин неефективного управління та використання бюджетних коштів. Таким чином, простежується причинно-наслідковий зв'язок між проблемами прогнозування і планування видатків та неефективним управлінням і використанням бюджетних коштів, що в цілому впливає на динаміку соціально-економічних показників.

Проблеми прогнозування і планування видатків мають системний характер. Так, за даними Рахункової палати України, у 2008 р. в структурі неефективного використання державних коштів найбільша питома вага (55,1%) припадала на недоліки в плануванні та відсутність обґрунтованого прогнозування і планування (рис. 1). У 2009 р. цей показник знизився на 10,2 процентного пункта і у структурі неефективного використання державних коштів становив 44,9%. Проте у 2010 р. порівняно з 2009 р. він знову знизився на 34,2 процентного пунк-

* Малорезультативний розвиток внутрішнього ринку. – К. : Рахункова палата України, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16742110>.

** Механізм розвитку мінерально-сировинної бази працює не на повну потужність. – К. : Рахункова палата України, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16742071>.

та і перебував на рекордно низькому рівні – 10,7%. Таким чином, за 3 роки (2008–2010 рр.) він знизився на 44,4 процентного пункта.

Проте у 2011 р. показник знову почав зростати (нехай навіть невеликими темпами, все ж підвищився на 8,9 процентного пункта) і становив 19,6% у загальній структурі неефективного використання бюджетних коштів. У 2012 р. порівняно з 2011 р. збереглася динаміка збільшення кількості таких виявлених фактів. Усього за рік цей показник підвищився на 3,4 процентного пункта і становив 23% у загальній структурі неефективного управління та використання бюджетних коштів.



Рис. 1. Загальний обсяг виявлених фактів у структурі неефективного використання державних коштів через недоліки в плануванні та відсутність обґрунтованого прогнозування і планування (%)

Розраховано автором за: Звіт Рахункової палати за 2008 рік. – К., 2009. – С. 51; Звіт Рахункової палати за 2009 рік. – К., 2010. – С. 61; Звіт Рахункової палати за 2010 рік. – К., 2011. – С. 61; Звіт Рахункової палати за 2011 рік. – К., 2012. – С. 26; Звіт Рахункової палати за 2012 рік. – К., 2013. – С. 28.

Якщо проаналізуємо загальний обсяг виявлених фактів неефективного управління і використання бюджетних коштів через недоліки в плануванні та відсутність обґрунтованого прогнозування і планування у грошовому вимірі та їх питому вагу, то побачимо деякі розбіжності. Наприклад, у 2008 р. таких фактів було зафіксовано на загальну суму 4,321 млрд. грн. (рис. 2). У 2009 р. цей показник зріс на 822,1 млн. грн. і становив 5,143 млрд. грн., хоча бачимо, що питома вага знизилася на 10,2 процентного пункта (див. рис. 1). Таким чином, питома вага і обсяги виявлених сум не кореспондують між собою. Детальний аналіз існуючих розбіжностей свідчить, що все залежить від встановлених фактів порушень, обсягів сум та напрямів використання бюджетних коштів.

У 2010 р. порівняно з 2009 р. у зв'язку із стрімким зниженням частки виявлених порушень зменшилася також їх загальна сума – на 3,597 млрд. грн. і становила 1,546 млрд. грн. Це, як бачимо, найбільший спад обсягів виявлених бюджетних коштів за весь досліджуваний період. Проте з 2011 р. порівняно з 2010 р. зросли як питома вага (див. рис. 1), так і загальний обсяг виявлених сум на 1,145 млрд. грн. і у 2011 р. цей показник становив 2,691 млрд. грн. (див. рис. 2). У 2012 р. ми знову спостерігаємо розбіжності, оскільки питома вага зросла, а обсяг виявлених сум зменшився на 813,7 млн. грн. і становив усього 1,877 млрд. грн.

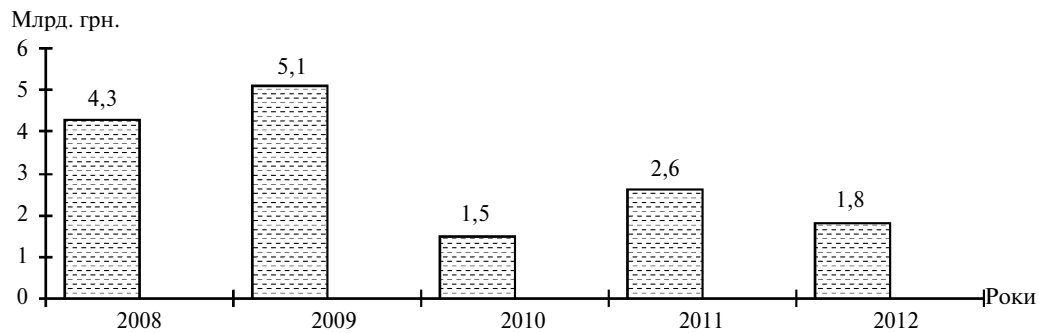


Рис. 2. Загальний обсяг виявлених фактів неефективного управління і використання бюджетних коштів через недоліки в плануванні та відсутність обґрунтованого прогнозування і планування (млрд. грн.)

Розраховано автором за: Звіт Рахункової палати за 2008 рік. – К., 2009. – С. 51; Звіт Рахункової палати за 2009 рік. – К., 2010. – С. 61; Звіт Рахункової палати за 2010 рік. – К., 2011. – С. 61; Звіт Рахункової палати за 2011 рік. – К., 2012. – С. 26; Звіт Рахункової палати за 2012 рік. – К., 2013. – С. 28.

Проведений аналіз показав масштаб і серйозність стану прогнозування і планування видатків. Коливання в структурі неефективного управління і використання бюджетних коштів свідчать, що проблема не зникає, а навпаки, заміщується іншими видами бюджетних порушень. Водночас обсяги виявлених сум вказують, що через недоліки в прогнозуванні та плануванні бюджетні ресурси використовуються неефективно і, відповідно, не забезпечують відчутної віддачі для економіки та соціальної сфери, і є вагомим дестабілізуючим фактором соціально-економічного розвитку, оскільки повністю не виконують покладених на них функцій.

Розгляд проблем у сфері прогнозування і планування видатків бюджету свідчить, що існуюча система прогнозування і планування є недосконалою та непрозорою, а відсутність чіткого інструмента системи бюджетного прогнозування заважає досягненню економічного і соціального ефекту і, відповідно, поставленої мети, на яку виділяються бюджетні кошти.

Назвемо основні причини неефективного управління і використання бюджетних коштів, викликані відсутністю дійової системи обґрунтованого прогнозування і планування:

- відсутність послідовного, вираженого підходу до пооб'єктного розподілу коштів;
- обсяги бюджетних видатків, які виділено на конкретні об'єкти, не підтверджуються економічними розрахунками, відповідно до проектно-кошторисної документації;
- використання коштів не орієнтоване на досягнення результату, зокрема, введення об'єктів в експлуатацію в нормативно визначені строки;
- щорічне припинення фінансування значної кількості споруд та початок будівництва нових зумовлюють зростання незавершених будівництв і довгобудів, призводять до розпорошення коштів, неефективного їх використання, що не сприяє вирішенню проблеми в цілому;

— при формуванні переліку об'єктів, на які направляються бюджетні кошти, не надаються переваги вже розпочатим будівництвам, як це передбачено Концепцією *;

— відсутній об'єктивний підхід до розподілу фінансових ресурсів між регіонами, оскільки не проводяться обґрунтовані розрахунки щодо обмежених можливостей місцевих бюджетів, вичерпності інших джерел і необхідності залучення коштів держбюджету;

— фінансування здійснюється безсистемно, несвоєчасно, не в повному обсягу, непропорційно, без дотримання принципів справедливості та неупередженості, що зумовлює ряд негативних наслідків, зокрема, зростання бюджетної заборгованості перед підрядними організаціями, затягування термінів виконання робіт і, в кінцевому рахунку, застосування здебільшого динамічної договірної ціни, тобто підвищення вартості будівництва і необхідність залучення додаткових фінансових ресурсів;

— недостатність фінансування, поряд із безсистемним плануванням, призводить до того, що об'єкти незавершеного будівництва, які не будуються по декілька років (так звані довгобуду), руйнуються під впливом атмосферних явищ і з плином часу розкрадаються, потребують додаткових коштів для консервування та охорони, а також повторних капіталовкладень для коригування кошторисної документації та відновлення виконаних раніше робіт;

— стан справ з визначенням напрямів видатків бюджету свідчить про недотримання Кабінетом Міністрів України вимог Порядку ** щодо цільового їх направлення; не створюються пріоритети; мають місце суб'єктивний підхід до розподілу коштів між регіонами і розпорошення бюджетних коштів;

— за відсутності планування бюджетні кошти використовуються з порушенням вимог Державних будівельних норм у частині затвердження титулів будов, проектно-кошторисної документації, наявності позитивного висновку комплексної Держінвестекспертизи та дозволу інспекції Держархбудконтролю;

— на державному та регіональному рівнях не проводиться моніторинг можливих ризиків (наприклад, стану об'єктів незавершеного будівництва) і не прогноуються можливі негативні наслідки. Зокрема, здійснення неповного комплексу протизсувних заходів може призвести до екологічної катастрофи, пошкодження доріг, мостів іншої транспортної інфраструктури, економічних збитків у значних обсягах та людських жертв;

— за відсутності визначеного і затвердженого на урядовому рівні порядку планування видатків (наприклад, за рахунок субвенцій з державного бюджету) неможливо забезпечити регіони необхідними видатками та ефективно управляти коштами Державного бюджету України;

* Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.1995 № 384 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/384-95-%D0%BF>.

** Порядок державного фінансування капітального будівництва : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1764 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=349367.

– на державному та регіональному рівнях не завжди застосовуються конкурсні засади оцінки та відбору нових інвестиційних проектів, не враховуються можливості місцевих бюджетів, вичерпність інших джерел фінансування та необхідність залучення коштів держбюджету, чим порушується бюджетний процес на стадії складання проектів Державного бюджету України;

– за відсутності системи обґрунтованого прогнозування та планування видатків бюджету відбувається недофінансування об'єктів у регіонах або, навпаки, при повному обсягу профінансованих видатків за відсутності обґрунтованих причин кошти не освоюються;

– відбуваються бюджетні втрати і не забезпечується житлом окрема категорія громадян через направлення бюджетних коштів на будівництво житла для таких громадян, а не на придбання його на вторинному ринку, без вивчення та аналізу цін, які склалися на ринку житла в регіональному зрізі та без економічно обґрунтованих розрахунків;

– відсутність достовірних (фактичних) даних про чисельність певної категорії осіб (наприклад пільговиків, які мають право на пільги за соціальною ознакою) ускладнює визначення реальних обсягів необхідних державних фінансових ресурсів на зазначені цілі (фактично обсяг потрібних коштів для надання пільг за соціальною ознакою обчислювався без урахування реальних пільговиків та вартості послуг і не підтверджувався економічно обґрунтованими розрахунками). Це спричиняє неповну реалізацію державних соціальних гарантій, передбачених законами та Конституцією України.

Наведені причини зумовлені неналежним прогнозуванням і плануванням видатків бюджету, які призводять до неефективного управління і використання бюджетних коштів. Даний перелік причин є неповним, але й цього, на нашу думку, достатньо, щоб досягнути весь спектр існуючих проблем у сфері прогнозування і планування видатків бюджету.

Причини такого стану полягають у тому, що, по-перше, Україна на шляху державотворення і формування економіки ще не набула рис зрілої демократії та ринкової економіки в її класичному розумінні, отже, відсутні певні традиції у сфері ефективного управління видатками та стабільність, притаманна західним демократіям. По-друге, в нашій державі розвинута корупція і недостатньо сформовані інститути протидії цьому негативному явищу, зокрема, слаборозвинуті громадські, незалежні інституції, спрямовані на запобігання бюджетним порушенням та іншим соціально-економічним процесам, що відбуваються всередині країни. Таким чином, за умов певної невизначеності, низького рівня контролю та фінансової дисципліни розпорядники коштів не завжди дотримуються законодавчих принципів ефективності та результативності використання бюджетних коштів, на яких ґрунтується бюджетна система України.

Відсутність системи ефективного прогнозування і планування видатків бюджету впливає на обґрунтованість та об'єктивність макроекономічних показників, а коли прогнозні макропоказники є нереальними, при цьому ще й нестабільними, змінюються по декілька разів протягом формування і затверджен-

ня бюджету, то визначити реальні показники доходів проблематично, а надто — забезпечити їх виконання [8, с. 169]. Разом з тим проблеми соціально-економічного розвитку держави та сучасні виклики глобалізованого світу диктують нові вимоги, підтверджуючи тезу, що ефективність бюджетних видатків має бути чи не головним завданням як бюджетної, так і економічної політики України взагалі. Тільки прогнозування, орієнтоване на перспективу, дає можливість ефективно використовувати обмежені бюджетні ресурси на пріоритетні цілі соціально-економічного розвитку, забезпечуючи фінансову стійкість. Прогнозування і планування видатків бюджету передбачають систему заходів нормативно-правового, законодавчого характеру та певних управлінських рішень, спрямованих на забезпечення функціонування системи ефективного планування. За своєю суттю планування видатків бюджету є складовою загальнодержавної економічної політики.

Основними завданнями прогнозування і планування видатків бюджету є:

- забезпечення макроекономічних показників соціально-економічного розвитку держави;
- врахування всіх можливих джерел фінансування видатків;
- ефективний розподіл видатків за напрямками, галузями і сферами економіки;
- дотримання принципів прозорості та соціальної справедливості при розподілі бюджетних коштів;
- ефективне та результативне використання бюджетних коштів.

Забезпечити ефективне функціонування системи прогнозування і планування видатків бюджету можливо за умов гармонійного поєднання всіх її рівнів (рис. 3). Прогнозування і планування видатків має здійснюватись знизу до верху — від суб'єктів господарювання державної форми власності, місцевих та регіональних органів влади до галузевих міністерств. На державному рівні уряд має узагальнювати зведені показники, порівнюючи їх з можливостями бюджету і національними пріоритетами.

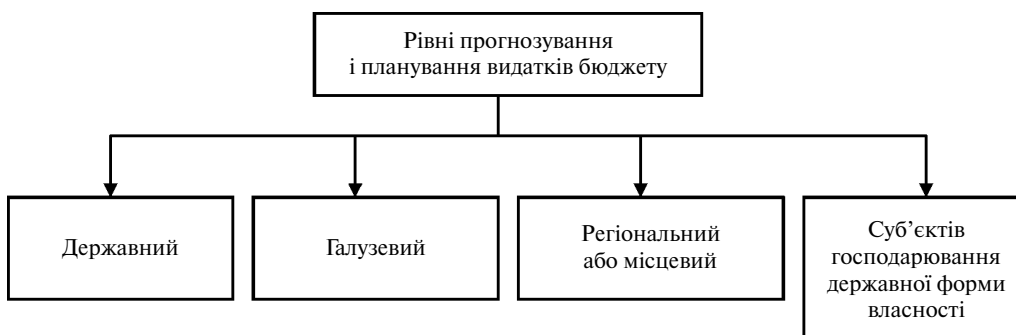


Рис. 3. Рівні прогнозування і планування видатків бюджету

Дотримання науково обґрунтованих принципів і методів планування на всіх рівнях прогнозування і планування видатків бюджету дає можливість ефективніше використовувати бюджетні кошти і, відповідно, виконувати завдання, покладені на інструментарій бюджетного прогнозування і планування. Збої в одно-

му з рівнів призведуть до порушень у необхідних пропорціях розвитку, до того ж, внесуть плутанину в макроекономічні показники, а це, у свою чергу, негативно позначиться на ефективності управління та використання бюджетних коштів. Тому необхідно вдосконалювати механізми сучасної статистичної бази розрахунку та оцінки ключових національних показників, підвищувати результативність відповідних інституційних структур, щоб за допомогою інструмента прогнозування і планування в бюджетному процесі забезпечувати ефективне управління та використання бюджетних коштів, посилювати вплив на динаміку соціально-економічних процесів.

Без аналізу виконання бюджету попередніх років і ймовірних ризиків у майбутньому неможливо якісно спрогнозувати та спланувати видатки бюджету на наступний бюджетний період. Прогноз видатків здійснюється залежно від того, яким є прогнозування: пошуковим чи фактичним (нормативним). Проте обидва види прогнозів мають доповнювати один одного, щоб забезпечити високу якість прогнозу і тим самим досягти поставлених цілей у найбільш короткий та ефективний спосіб.

У нинішніх соціально-економічних умовах залишається актуальним питання поглиблення теоретико-методологічних засад впливу видатків бюджету на перспективу розвитку соціально-економічних процесів, тому прогнозування видатків є ключовим фактором у динаміці розвитку та соціально-економічних зрушень. Прогнозування видатків бюджету створює базу для забезпечення послідовності, системності та результативності як бюджетної, так і економічної політики держави взагалі. Основою бюджетних видатків має стати як середньо- (2–3 роки), так і довгострокове (5 і більше років) прогнозування. Без нього бюджетний процес є неповним і недостатньо результативним; саме воно забезпечує результативність управління бюджетними ресурсами, якість управлінських рішень та ефективність використання бюджетних коштів. Складання середньо- та довгострокового прогнозування бюджетів стимулюватиме розподілення коштів розробляти власні стратегічні плани розвитку галузей, сфер і видів економічної діяльності, а також дотримуватися прогнозованих показників, тим самим рухатися вперед у досягненні пріоритетних цілей розвитку. Прогнозування і планування мають здійснюватися на постійній, чітко визначеній нормативно-правовій основі з урахуванням імовірних ризиків, коливання цін, економічної кон'юнктури, структурних змін у сегментах ринку і різного роду припущень, які можуть виникнути в бюджетному періоді та матимуть вплив на кінцеві результати. Це дасть можливість безболісно оминати певні негаразди, втрати бюджету і зменшити вплив ризиків на динаміку соціально-економічних процесів.

Методологічні засади ефективного прогнозування і планування видатків бюджету мають ґрунтуватися на відповідних методах, підходах і принципах, що розкривають як логіку самого прогнозу, так і характер його здійснення. Ключовими принципами планування видатків бюджету має бути єдність бюджетів усіх рівнів, цілісність та узгодженість показників, обґрунтованість розрахунків і збалансованість бюджетної системи.

Використання нормативних показників, балансів і ресурсів дає можливість скласти відповідні схеми й таблиці, які характеризують стан економіки, соціальної сфери, і вибудовувати напрями подальшого розвитку. При прогнозуванні видатків бюджету важливо (особливо в умовах обмеженості бюджетних ресурсів) розрахувати оптимальні розміри та структуру видатків, щоб у найбільш ефективний, економний і результативний спосіб досягти стратегічних цілей.

Ураховуючи те, що видаткова частина бюджету прямо впливає на обсяги доходів бюджету, необхідно збільшити видаткову частину бюджету на базі обґрунтованих показників обсягів та структури видатків, що спричинить зростання дохідної частини бюджету і водночас стимулюватиме економічний розвиток.

Щороку, за результатами попереднього бюджетного періоду, слід вносити корективи в плани бюджетних видатків на наступний рік з урахуванням досягнутих результатів, структурних змін в економіці та динаміки економічного розвитку. Середньо- та довгострокове прогнозування і планування мають ґрунтуватися, на нашу думку, передусім, на положеннях програмно-цільового методу, що забезпечує результативність бюджетних коштів за кожним напрямом їх витрачання.

Повинен функціонувати прямий, тобто причинно-наслідковий, зв'язок між напрямом використання коштів і досягнутим результатом. Дж.К. Шим та Дж.Г. Сігел зазначають: "Планування відіграє найбільшу роль у стратегічному управлінні. Діяльність за планом необхідно постійно відстежувати з точки зору виконаності та тривалості робіт. Керівництво має забезпечувати зворотний зв'язок, який дозволяє оцінювати ефективність робіт щодо реалізації плану. Рекомендується зосереджуватися на меншій кількості завдань для того, щоб приділити їх виконанню достатню увагу. Завдання мають бути конкретизовані та подані у вимірюваному вигляді" [9, с. 31].

Моніторинг на постійній основі дає можливість тримати руку на пульсі та бачити недоліки або збої системи в цілому чи в її ланках відносно ефективного використання бюджетних ресурсів, а також їх вплив на темпи соціально-економічного розвитку країни. Моніторинг дозволяє аналізувати доцільність розподілу і перерозподілу значної частки ВВП, якість та ефективність прийнятих управлінських рішень, чітко визначати пріоритети розвитку тієї чи іншої галузі економіки.

Щорічне коригування обсягів фінансування з урахуванням проблемних питань, які заважають ефективному розвитку галузей економіки, дозволяє раціональніше використовувати бюджетні кошти, їх розпорядникам досягати кращих результативних показників, що сприятиме вдосконаленню економічної стратегії країни.

Головні розпорядники коштів при формуванні прогнозних макропоказників повинні враховувати пріоритети галузі, які входять до сфери їх управління, і дотримуватись одного з основних принципів, на якому ґрунтується бюджетна система — ефективності та результативності використання визначеного бюджетом об-

сягу коштів. Крім того, напрями їх використання мають бути узгоджені з параметрами соціально-економічної політики держави, відповідати її цілям і завданням.

Державні цільові та галузеві бюджетні програми мають відповідати національним пріоритетам соціально-економічного розвитку з урахуванням можливостей бюджету, що сприятиме послідовності, ефективності та результативності бюджетної політики, а це, у свою чергу, забезпечить системність дій у далекоглядній економічній політиці держави, активізацію інвестиційно-інноваційних процесів, сприятиме структурним змінам в економіці, фінансовій стабільності та підвищенню рівня життя населення.

Список використаної літератури

1. Азаров М.Я., Ярошенко Ф.О., Єфименко Т.І. та ін. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України. – К. : НДФІ, 2004. – 712 с.
2. Даниленко А.І. Удосконалення моделі управління економікою та фінансові механізми її реалізації // Економіка України. – 2013. – № 5. – С. 4–29.
3. Василик О.Д. Теорія фінансів : підруч. – К. : НІОС, 2003. – 416 с.
4. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України : навч. посіб. – К. : Знання, 2008. – 670 с.
5. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку ; [за ред. І.Я. Чугунова]. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
6. Сунцова О.О. Місцеві фінанси : навч. посіб. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.
7. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання : навч. посіб. – К. : НДФІ, 2005. – 259 с.
8. Булгакова С.О., Колодій О.Т., Єрмошенко Л.В. та ін. Формування і функціонування бюджетної системи України : моногр. ; [за заг. ред. А.А. Мазаракі]. – К. : Книга, 2003. – 344 с.
9. Шим Дж.К., Сигел Дж.Г. Основы бюджетирования и больше. Справочник по составлению бюджетов ; [пер. с англ.] ; [под общ. ред. В.А. Плотникова]. – М. : Вершина, 2007. – 368 с.

References

1. Azarov M.Ya., Yaroshenko F.O., Efyomenko T.I. etc. *Derzhavna Finansova Polityka ta Prognozuvannya Dokhodiv Byudzhetu Ukrainy* [State Financial Policy and Forecast of Incomes of Ukraine's Budget]. Kyiv, NDFI, 2004 [in Ukrainian].
2. Danylenko A.I. *Udoskonalennya modeli upravlinnya ekonomikoyu ta finansovi mekhanizmy ii realizatsii* [Improvement of a model of management of the economy and the financial mechanisms of its realization]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2013, No. 5, pp. 4–29 [in Ukrainian].
3. Vasylyk O.D. *Teoriya Finansiv* [Theory of Finances]. Kyiv, NIOS, 2003 [in Ukrainian].
4. Pasichnyk Yu.V. *Byudzhetna Systema Ukrainy* [Ukraine's Budget System]. Kyiv, Znannya, 2008 [in Ukrainian].
5. *Finansy Ukrainy: Instytutsiini Peretvorennya ta Napryamy Rozvytku* [Ukraine's Finances: Institutional Transformations and Directions of Development], edited by I.Ya. Chugunov. Kyiv, AFU, 2009 [in Ukrainian].

6. Suntsova O.O. *Mistsevi Finansy* [Local Finances]. Kyiv, Tsentri Navch. Liter., 2005 [in Ukrainian].

7. Chugunov I.Ya. *Teoretychni Osnovy Systemy Byudzhetnogo Regulyuvannya* [Theoretical Foundations of the System of Budget Regulation]. Kyiv, NDFI, 2005 [in Ukrainian].

8. Bulgakova S.O., Kolodii O.T., Ermoshenko L.V. etc. *Formuvannya i Funktsionuvannya Byudzhetnoi Systemy Ukrainy* [Formation and Functioning of Ukraine's Budget System], edited by A.A. Mazaraki. Kyiv, Knyga, 2003 [in Ukrainian].

9. Shim J.K., Siegel J.G. *Osnovy Byudzhetirovaniya i Bol'she. Spravochnik po Sostavleniyu Byudzhetov* [Budgeting Basics and Beyond: A Complete Step-by-Step Guide for Nonfinancial Managers]. Moscow, Vershina, 2007 [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 28 серпня 2013 р.
