

УДК 336.1

Катерина Бернада

Kateryna Bernada

СУЧАСНИЙ СТАН БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

MODERN STATE OF BUDGET PLANNING IN UKRAINE

У статті здійснено аналіз бюджетного планування в Україні. З'ясовано недоліки системі планування основних показників доходів і видатків бюджету, у відхиленні термінів бюджетного планування. Запропоновано шляхи вирішення зазначених проблем.

Ключові слова: планування, бюджетне планування, бюджет, тактичні завдання бюджетного планування, бюджетний запит.

The article deals with the analysis of budget planning in Ukraine. There are deficiencies in the planning of key indicators such as revenues and expenditures, and in the deviation from the terms of planning. Some solutions to these problems are presented.

Key words: planning, budget planning, budget, tactical tasks of budget planning, budget request.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна перебуває у досить складних економічних умовах. Розпочаті, але незавершені реформи призвели до кардинальних змін в економічній, політичній, соціальній сферах. У такій ситуації актуальним було і залишається питання бюджетного планування. Зокрема це стосується бюджетного процесу в Україні, адже у процесі бюджетного планування забезпечуються необхідні фінансові пропорції згідно із планом економічного та соціального розвитку, визначається обсяг доходів бюджету та резерви їхнього росту, обсяг видатків, створюється належна фінансова база соціального захисту населення, розподіляються доходи і видатки між окремими ланками бюджетної системи, утворюються державні матеріальні та бюджетні резерви.

Аналіз останніх джерел досліджень і публікацій. Дослідженню присвячено багато праць різних авторів. Особливе значення мають праці таких науковців, як: О. Василик, К. Павлик, І. Чугунов, С. Мочерний, В. Геєць, Л. Сафонова, Л. Клець, Т. Куценко, Ю. Пасічник, В. Федосов, О. Барановський, В. Опарін, М. Шаповалова та ін. Незважаючи на велику кількість праць, які присвячені бюджетному плануванню, це питання залишається актуальним на сьогодні.

Постановка завдання. Метою дослідження є взаємовідносини, які складаються під час формування і реалізації державного бюджету України, зокрема його планування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Василик О.Д., Павлик К.В. розглядають поняття «планування» як «вміння передбачати майбутнє та використовувати це передбачення із метою запобігання помилкових дій, небажаних несподіванок або зведення до мінімуму їх негативних наслідків»; «процес прийняття певних рішень як на близьку, так і на віддалену перспективу» [5].

Бюджетне планування є складовою загальнодержавного економічного планування. Рівень його організації, наукова обґрунтованість планових показників бюджету, їх збалансованість значною мірою визначають економічний і соціальний розвиток як окремих регіонів, так і держави в цілому.

У Бюджетному кодексі немає визначення терміна "бюджетне планування". У вітчизняній фінансовій науці є ціла низка визначень цього поняття. За Сафонову Л.Д. «бюджетне планування – це комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджетів у ході їх складання, розгляду і затвердження» [8, с. 110].

Опарін В.М трактує бюджетне планування як таке, що «...охоплює стадії складання проекту бюджету, його розгляд і затвердження» [7, с. 133].

Проаналізувавши дати основних етапів бюджетного планування, ми можемо прийти до висновку, що існують певні суттєві та несуттєві відхилення від передбачених норм та стандартів, що свідчить про недосконале бюджетне планування в Україні.

Результатами бюджетного планування є проект Державного бюджету – основного

фінансового плану держави на поточний рік, а також бюджети різних рівнів державної влади (місцеві, суб'єктів держави тощо).

Таблиця 1

Дати основних етапів бюджетного планування*

Основні етапи бюджетного планування	2013 рік		2012 рік		2011 рік
ВРУ схвалено Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період	22 травня 2012	ВРУ схвалено Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період	13 травня 2011	ВРУ схвалено Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період	4 червня 2010
Дата реєстрації проекту закону про державний бюджет України	3 грудня 2012	Дата реєстрації проекту закону про державний бюджет України	15 вересня 2011	Дата реєстрації проекту закону про державний бюджет України	10 грудня 2010
Висновок комітету та Головного науково-експертного управління	5 грудня 2012	Висновок Головного науково-експертного управління	20 вересня 2011	Висновок комітету та Головного науково-експертного управління	13 грудня 2010
Прийняття Закону про Державний бюджет України	6 грудня 2012 (За – 24, проти – 69, утрималось – 0, не голосувало – 40)	Подання до першого читання	18 жовтня 2011	Прийнято закон за основу	14 грудня 2010
Повернуто із підписом від Президента	17 грудня 2012	Прийнято в першому читанні	20 жовтня 2011	Зауваження Головного юридичного управління	23 грудня 2010
		Подання до другого читання	21 жовтня 2011	Подання до другого читання	23 грудня 2010
		Висновок комітету	22 грудня 2011	Прийняття Закону про Державний бюджет України	23 грудня 2010 (За – 279, проти – 1, Утрималось – 0, не голосувало – 18)
		Прийняття Закону про Державний бюджет України	22 грудня 2011 (За – 250, проти – 8, утрималось – 0, не голосувало – 99)	Повернуто із підписом від Президента	28 грудня 2010
		Повернуто із підписом від Президента	29 грудня 2011		

*Складено автором на основі: [13]

Тактичні завдання бюджетного планування відображають механізм складання проекту бюджету. Насамперед, це триєдине завдання:

- перше – визначення реальних джерел і достовірних обсягів доходів бюджету;
- друге – оптимізація структури видатків бюджету;
- третє – досягнення збалансованості між доходами і видатками.

Вирішення вказаного триєдиного завдання – це постійний процес зважування різних варіантів проекту бюджету, вибір певного із них, нова оцінка тощо. Це звичайна процедура, однак завжди необхідно знати ту межу, де необхідно зупинитись, інакше процес бюджетного планування може прийняти нескінченний характер.

Проаналізуємо сучасний стан бюджетного планування в Україні на основі показників

Проекту Закону України про Державний бюджет України, Закону про Державний бюджет України та виконання Державного бюджету України в 2011 році за показниками динаміки доходів (рис. 1).

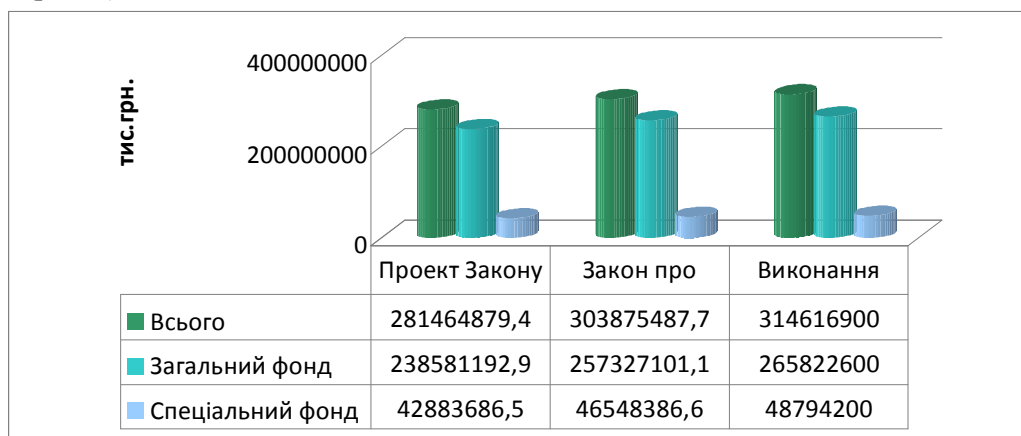


Рис. 1. Динаміка обсягів доходів Державного бюджету України згідно з Проектом Закону, Закону «Про Державний бюджет України» та виконанням Державного бюджету України у 2011 році*

*Розраховано автором на основі: [1; 3; 14]

Як ми бачимо із аналізу, представленого на рис. 1, на основі цієї динаміки процентне відхилення даних щодо показників доходів (всього) становить: Проект Закону від Закону відхиляється на 8%, Закон від виконання Державного бюджету на 3,5%, Проект від виконання Державного бюджету на 11,8%. Щодо показників загального та спеціального фонду, то їх відхилення збігається з відхиленням усіх доходів ($\pm 1\%$).

Проаналізуємо також стан бюджетного планування в Україні, на основі порівняння показників видатків Проекту Закону про Державний бюджет України, Закону про Державний бюджет України та виконання Державного бюджету України в 2011 році (рис. 2).

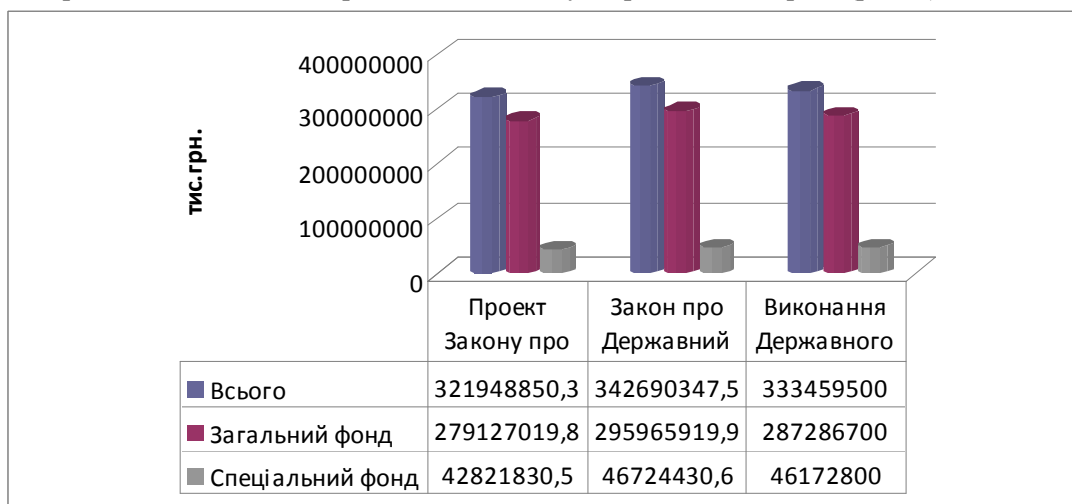


Рис. 2. Динаміка видатків Проекту Закону, Закону про Державний бюджет України та виконання Державного бюджету України в 2011 році *

*розраховано автором на основі: [1; 3; 14]

Як видно із результатів аналізу, представленого на рис. 2, можна зробити такі ж висновки, як і щодо динаміки доходів, тобто відсоткове відхилення даних. Відхилення Проекту Закону від Закону становить 6,4%, Закону від виконання Державного бюджету – 2,7%, Проекту від виконання Державного бюджету – 3,6%. Ці показники свідчать про недосконале бюджетне планування.

Із метою порівняння доцільно зробити такий самий аналіз щодо доходів у 2012 році, порівнюючи показники Проекту Закону про Державний бюджет України, Закону про

Державний бюджет України та виконання Закону про Державний бюджет України (рис. 3).

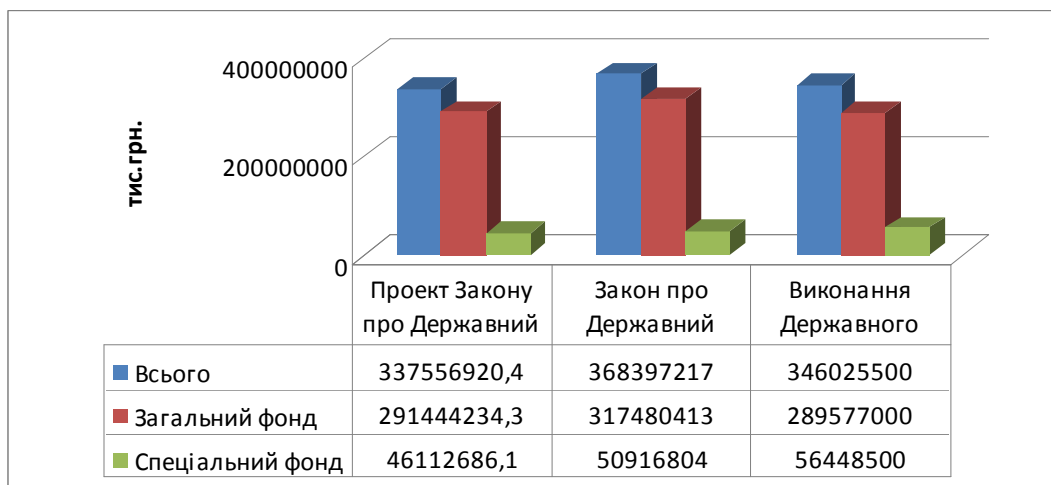


Рис. 3. Динаміка доходів Проекту, Закону про Державний бюджет та виконання Державного бюджету України в 2012 році *

*розраховано автором на основі: [2; 4; 15]

Проаналізувавши дані, що представлені на рис. 3, можна зробити висновок щодо відсоткового відхилення: Проекту Закону від Закону становить 9,1%, Закону від Виконання Державного бюджету – 6,1%, Проекту від виконання Державного бюджету – 2,5%.

Проаналізуємо показники видатків у 2012 році Проекту Закону про Державний бюджет України, Закону про Державний бюджет України та виконання Державного бюджету України (рис. 4).

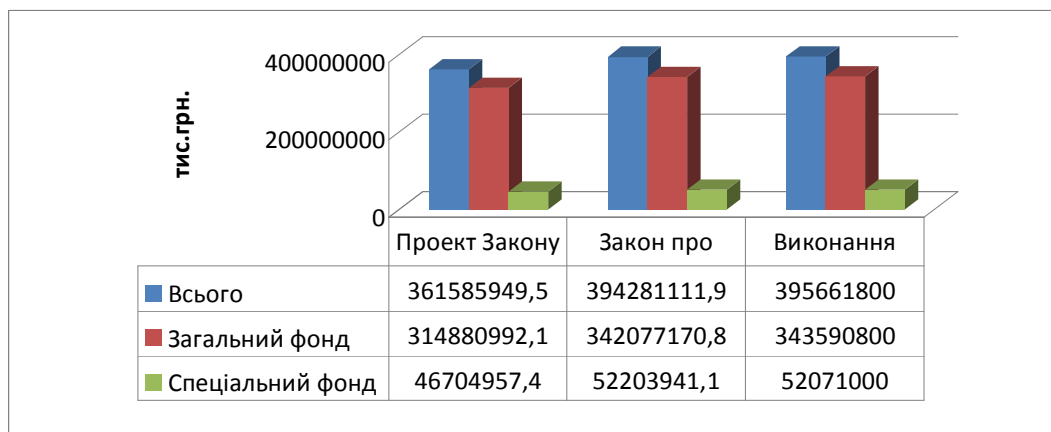


Рис. 4. Динаміка видатків Проекту Закону, Закону про Державний бюджет України та виконання Державного бюджету України в 2012 році *

*розраховано автором на основі: [2; 4; 15]

На основі представленого аналізу на рис. 4, можна зробити такі ж висновки, як і стосовно динаміки доходів, тобто відсоткове відхилення даних. Відхилення Проекту Закону від Закону становить 9,1%, Закону від виконання Державного бюджету – 0,4%, Проекту від виконання Державного бюджету – 9,4%.

Ці показники свідчать про недосконалу організацію бюджетного планування, що несе за собою негативні наслідки.

Для вирішення наявних проблем необхідним є впровадження в Україні низки нових заходів, які прискорять позитивні зміни у системі бюджетного прогнозування і планування. Основними напрямками цих змін варто зазначити такі.

1. Спрощення системи загальнодержавного планування. Перетворення щорічного Послання Президента України на концептуальний об'єднавчий документ, який має гармонізувати пріоритети державного та бюджетного планування, сформуло ризик короткостроковості планування як такого, оскільки Послання Президента України формує

напрями і завдання діяльності для органів влади на рік. Очевидно, основним має бути документ, який визначає триваліші цілі. Таким документом може бути програма соціально-економічного розвитку держави, що затверджуватиметься Президентом на час його каденції (строк повноважень обраної посадової особи). Така програма має включати:

- а) прогноз соціально-економічного розвитку держави, зокрема на середньо- та довгострокову перспективу;
- б) завдання, пріоритети економічної політики, зокрема стратегію бюджетної політики, конкретні заходи в різних сферах економіки;
- в) прогнозовані видатки державного бюджету на реалізацію запропонованого плану і джерела їх фінансування.

2. Посилення інтеграції державного і бюджетного планування. На цей час в Україні навіть затвердження цільової програми Постановою Кабінету Міністрів України ще не означає, що для її реалізації у бюджеті буде передбачене відповідне фінансування. Для того, щоб отримати кошти, замовнику необхідно домагатися включення державної програми до переліку державних (цільових) програм, які виконуються у межах бюджетних програм. У таких умовах існує ризик, що Міністерство фінансів України під час складання бюджету не врахує бюджетний запит замовника державної програми і вона залишиться непрофінансованою.

3. Перехід до середньострокового бюджетного планування. Середньострокове бюджетне прогнозування само по собі не вирішує жодних економічних завдань. Воно має стати лише кроком до запровадження бюджетного планування, без якого неможливо забезпечити ефективну систему державного планування загалом. Разом із тим, варто зазначити, що середньострокове бюджетування у багатьох західних країнах ґрунтується на розробці бюджету у n -ому році на $n+2$ -й чи $n+3$ -й роки. Іншими словами, у 2012 році розробляється та затверджується бюджет не на 2013 рік (він уже затверджений у попередніх періодах), а на 2014 рік чи 2015 рік. При цьому ліміти головним розпорядникам, надані на середньострокову перспективу, надалі або взагалі не можуть переглядатися (наприклад, у Швеції), або можуть коригуватися у вкрай обмеженому діапазоні (в Австрії) із урахуванням зміни макроекономічних показників. Завдяки достроковому прогнозуванню влада отримує можливість забезпечити спокійне і своєчасне прийняття бюджету із урахуванням поточного стану і майбутніх потреб і головне радикально знизити політизацію бюджетного процесу. Стратегічне бюджетне планування є необхідною умовою підвищення якості та керованості процесу бюджетного планування [6].

4. Розширення компетенції та посилення відповідальності головних розпорядників. Централізувавши процес бюджетного планування і посиливши контроль за грошовими потоками головних розпорядників бюджетних коштів, Міністерство фінансів України перебрало на себе відповідальність за діяльність останніх. Разом із тим, така централізована модель управління фінансовими ресурсами продемонструвала свою неефективність. Міністерству фінансів України необхідно максимально розвантажити себе від дрібних функцій.

Видається доцільним, щоб Міністерство фінансів України встановлювало ліміти, наприклад, на розвиток інфраструктури, проте напрями витрачання коштів визначали вже безпосередньо головні розпорядники бюджетних коштів. Завдяки цьому публічну та політичну відповідальність за ефективність витрачання коштів нести будуть саме головні розпорядники бюджетних коштів, що стимулюватиме їх ефективно використовувати отримані кошти [10, с. 17].

5. Впровадження у практику «песимістичного сценарію бюджету». У світовій практиці «песимістичний сценарій (варіант) бюджету» – це конкретний перелік бюджетних програм чи/та статей видатків, фінансування яких обмежується (чи заморожується) у випадку, якщо надходження бюджету суттєво відхиляються від плану. Він також може містити норми, що надають можливість (право) уряду у випадку посилення економічних проблем перерозподіляти кошти між окремими програмами. Впровадження «песимістичного сценарію бюджету» видається досить корисним для України, оскільки це дозволить запобігти підвищенню конфліктності всередині влади (головним чином між головними розпорядниками бюджетних коштів) у разі недостатності бюджетних коштів для того, щоб покрити всі бюджетні призначення. З юридичного погляду «песимістичний сценарій бюджету» доцільно впровадити як додаток до закону України про Державний бюджет.

- б. Оптимізація кількості головних розпорядників бюджетних коштів та кількості

бюджетних програм. В Україні існує близько 80 головних розпорядників та понад 500 бюджетних програм. За такої ситуації Міністерство фінансів України фізично не може проаналізувати ефективність та обґрунтованість всіх бюджетних запитів, а також відповідність напрямів використання ними бюджетних коштів стратегічним і поточним завданням соціально-економічної політики уряду. У цьому контексті необхідно продовжувати процес скорочення кількості головних розпорядників бюджетних коштів [12].

За допомогою методів бюджетного планування визначають планові розміри дохідних та видаткових показників державного бюджету.

У Бюджетному кодексі України визначено заходи щодо удосконалення управління бюджетними ресурсами за кількома напрямками, що відповідно покращують якість бюджетного планування, зокрема це – підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, що визначає впровадження програмно-цільового методу, який використовується багатьма країнами. Його зміст полягає в тому, що розпорядники бюджетних коштів отримуватимуть кошти не просто для фінансування своєї діяльності, а на досягнення конкретних результатів, які зафіксовані у відповідній програмі, власне на реалізацію якої вони і отримали кошти [9].

На нашу думку, розвиток програмно-цільового методу та середньо-строкового планування є основою удосконалення механізму бюджетного планування в Україні. Проте надзвичайно важливими моментами на шляху подальшого покращення бюджетного планування нашої держави є:

- удосконалення організаційно-правових засад бюджетного планування;
- конкретизування цілей, завдань, видів планування, перелік показників;
- удосконалення системи взаємодії усіх учасників процесу бюджетного планування;
- здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- поступове розширення повноважень виконавчих органів щодо бюджетного планування, але разом із суттєвим вдосконаленням процедури такого планування;
- розроблення ефективних методів визначення планових розрахункових показників доходів та видатків бюджету;
- підвищення значущості принципів гласності та прозорості в практиці складання проектів бюджету;
- підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- урахування досвіду інших країн [11].

Висновки. Важливою передумовою виходу України із затяжної економічної кризи є забезпечення ефективного і прозорого процесу використання бюджетних коштів. Вагомим елементом цього процесу є бюджетне планування. Як видно із даних, наведених у статті, існує ціла низка проблем для подолання яких пропонують певні заходи. Необхідно оптимізувати кількість головних розпорядників бюджетних коштів та кількості бюджетних програм, оскільки їх кількість невиправдано велика. Також треба перейти до середньострокового бюджетного планування. Середньострокове бюджетне прогнозування само по собі не вирішує жодних економічних завдань. Однак, воно має стати першим кроком до запровадження бюджетного планування без якого неможливо забезпечити ефективну систему державного планування загалом. Важливим при цьому є врахування досвіду інших країн світу та адаптація кращих практик до вітчизняних умов.

Список літератури

1. Закон України про Державний бюджет України 2011р. від 23.12.2010 № 2857–VI.
2. Закон України про Державний бюджет України 2012р. від 22.12.2011 № 4282–VI.
3. Проект Закону про Державний бюджет України на 2011р. від 10.12.2010 №7000.
4. Проект Закону про Державний бюджет України на 2012р. від 15.09.2011 № 9000.
5. Василик О. Д., Павлик К. В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 608 с.
6. Кучуков Р. А. Теория и практика государственного регулирования экономических и социальных процессов: Учебное пособие. – М.: Гардарики, 2004. – 288 с.
7. Опарін В. М. Фінанси: Навч. посібник. – 2-ге вид. доп. і перероб. – К.: КНЕУ, 2001. – 240 с.

8. Сафонова Л. Д. Бюджетний менеджмент: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2001. – 186 с.
9. Жибер Т. В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні // Фінанси України. – 2009. – №8. – С. 76–81.
10. Сергеев М. О. Напрями удосконалення бюджетного планування із метою покращення бюджетного процесу в Україні // Національна академія наук України. – 27–29 жовтня 2011. – 136 с.
11. Цигилик Н. О. Особливості бюджетного планування в Україні та шляхи його покращення // Львівський політехнічний національний університет інституційних репозиторіїв. – 2011. – С. 601 – 604.
12. Оптимізація процесів бюджетного прогнозування та планування в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>
13. Офіційний веб – портал Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
14. Показники виконання Державного бюджету України за 2011р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>
15. Показники виконання Державного бюджету України за 2012р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>

References

1. Law of Ukraine on the State Budget of Ukraine for 2011 from 23.12.2010 № 2857 –VI.
2. Law of Ukraine on the State Budget of Ukraine for 2012 from 22.12.2011 № 4282 –VI.
3. Draft Law on the State Budget of Ukraine for 2011 from 10.12.2010 № 7000.
4. Draft Law on the State Budget of Ukraine for 2012 from 15.09.2011 № 9000.
5. Wasylyk O. D., Pavlik K. V. Public finances of Ukraine : Tutorial. – Kyiv: Centre textbooks, 2004. – 608 p.
6. Kuchukov R. A. Theory and practice of state regulation of economic and social processes: Tutorial. – М.: Gardarica, 2004. – 288 s.
7. Oparin V. M. Finance: Teach. Guide. – 2nd ed . ext. and revised. – Kyiv: Kyiv National Economic University, 2001. – 240 p.
8. Safonova L. D. Budget Management : Teach – method. guide to self – examined discipline . – К .: КНЕУ, 2001. – 186 p .
9. Gibert T. V. Improving the budgeting process in Ukraine // Finances of Ukraine . – 2009 . – № 8. – P. 76 – 81.
10. Sergeev M. O. Fields improving budget planning to improve the budget process in Ukraine // National Academy of Sciences of Ukraine . – October 27–29, 2011. – 136p.
11. Tsyhylyk N. O. Features budgeting in Ukraine and ways of its improvement // Lviv Polytechnic National University institutional repositories. – 2011. – P. 601 – 604
12. Optimization of budget forecasting and planning in Ukraine . – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.niss.gov.ua>
13. Official Web Portal – Parliament of Ukraine . – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://rada.gov.ua/>
14. Indicators of achievement of the State Budget of Ukraine for 2011. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.minfin.gov.ua>
15. Indicators of achievement of the State Budget of Ukraine for 2012. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.minfin.gov.ua>

***Бернада Катерина Володимирівна, студентка
Інституту економіки та міжнародних відносин,
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»***

Стаття надійшла до редакції 30.09.2013