

ФІНАНСИ ГАЛУЗІ ТА ПІДПРИЄМСТВА



УДК 330.13

Сьомченко В.В

БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБАЛАНСОВАНOSTI ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Розглянуто сутність перспективного бюджетного планування як складової бюджетної політики країни. Досліджено шляхи створення сприятливих умов для зростання ефективності економіки України. У статті запропоновані заходи щодо активізації бюджетного планування для оптимізації бюджетного дефіциту

The article deals with the essence of long-term budgetary planning as a part of country's budgetary policy. The author investigates ways for creating favorable conditions for raising the efficiency of the Ukrainian economy. The measures of activation of the budgetary planning for optimization the budget deficit are suggested.

Сучасний бюджетний механізм вимагає створення передумов для довгострокового бюджетного планування (мінімум на три роки), необхідного для точного визначення обсягу бюджетних коштів, які повинні спрямовуватися на соціально-економічний розвиток держави.

Для уникнення можливих диспропорцій між доходами та витратами державного бюджету треба привести річний бюджет у відповідність прийнятними фіскальними цілями на декілька років. Одночасно необхідно визначити параметри розподілу та перерозподілу ресурсів між окремими ланками бюджетної системи, що пов'язано з особливостями бюджетної політики держави. У зв'язку з цим актуальним стає виявлення проблем і перспектив запровадження бюджетного планування на багаторічній основі.

Останні роки питання підвищення ефективності бюджетного планування висвітлювалися у роботах російських дослідників – О.В. Врубльовської, Л.О. Дробозиної, Ю.М. Константинової, М.В. Романов-ського. В Україні увагу цій проблемі приділяють – С.О. Булгакова, Л.І. Василенко, О.Д. Василик, І.І. Д'яконова, Л.В. Єрмошенко, Г.В. Кучер, Т.О. Масленнікова, Ц.Г. Огонь, В.М. Опарін та інші.

Трансформаційний період економіки України передбачає відпрацювання комплексу економічних показників, що дозволяють виявити проблеми розвитку держави та визначити основні шляхи їх розв'язання. Бюджетний процес завжди відіграє особливу роль, оскільки він повинен забезпечувати раціональне використання бюджетних коштів виходячи з наявних джерел фінансування.

Стадіями бюджетного процесу визнаються:

- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд і прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- 3) виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Перші три етапи і є бюджетним плануванням.

Бюджетне планування – це комплекс організаційно – технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджетів в ході їх складання, розгляду та затвердження.

Рівень бюджетного планування залежить від трьох основних чинників: чіткого формулювання мети і завдань, які вирішує держава; достовірності тієї інформації, яка використовується в бюджетному плануванні; методів, які застосовуються при бюджетному плануванні.

Бюджетне планування базується на наступних завданнях, які стоять перед органами, на які покладена функція складання проекту бюджету:

- визначення реальної величини доходів, які необхідно мобілізувати у наступному бюджетному періоді;
- обґрунтованість і визначення розмірів бюджетних видатків за кожним напрямком;
- збалансування бюджету;
- здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю суб'єктів економічної діяльності, за дотриманням ними раціонального використання бюджетних коштів;
- створення державних матеріальних і грошових резервів для безперерйного фінансування планових заходів.

Принцип бюджетного планування здебільшого визначається принципами побудови бюджетної системи. Перший принцип бюджетного планування в Україні визначається принципами самостійності і єдності в побудові бюджетної системи. При наявності двох зазначених принципів бюджетне планування описується наступною схемою:

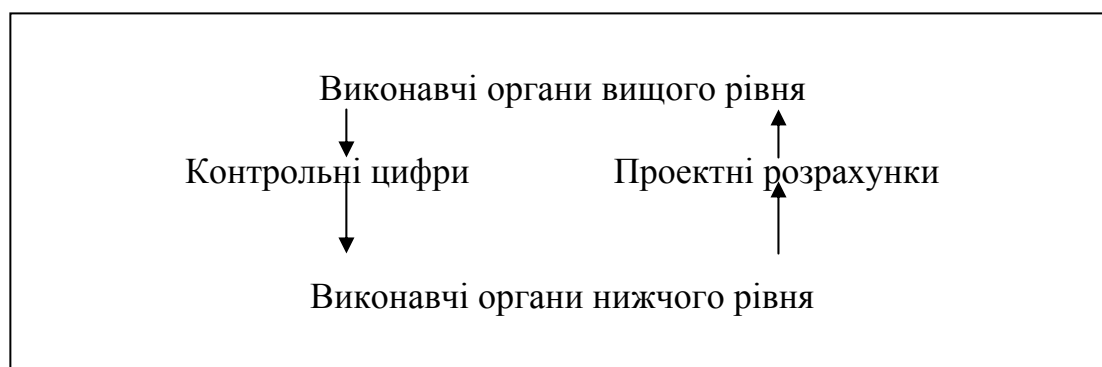


Рис.1 – Схема побудови бюджетного планування

Другий принцип бюджетного планування – принцип науковості. Це означає, що всі розрахунки доходів, нормативів видатків по поточному бюджету, напрямки інвестицій по бюджету розвитку повинні мати відповідні наукові обґрунтування.

За допомогою бюджетного планування визначається реальна величина доходів у наступному бюджетному періоді; розраховуються і обґрунтовуються розміри бюджетних видатків у галузевому і територіальному розрізах; закладається збалансованість бюджету.

Величина бюджетного фонду має орієнтуватися на оптимальні пропорції, необхідні для регулювання економіки і вирішення соціальних проблем. Варто враховувати, що засоби розв'язання проблеми дефіцитності державного бюджету багато в чому визначаються тим, до якої межі і за який проміжок часу потрібно досягти збалансування бюджетних витрат і доходів.

Дослідники бюджетних проблем виділяють сьогодні два головні завдання при аналізі бюджетного процесу: збільшення сум бюджетних надходжень та ефективне використання коштів. Система планування, програмування та бюджетування – це раціональний спосіб інтеграції процесів планування та розробки програм при складанні бюджету.

Бюджетний процес зазвичай розглядається у річному розрізі. Водночас вважається, що короткостроковий часовий горизонт часто піддається критиці, оскільки він загрожує ефективності управління видатками та створює ризик втрати урядом контролю за своєю фіскальною позицією. Рішення про розподіл ресурсів приймаються для кожного індивідуального випадку. Отже, наслідки попередніх і поточних рішень ігноруються поза межами наступного річного горизонту.

Бюджетне планування на багаторічний період може розглядатися як інструмент реформування системи фінансового управління, спрямованого на підвищення ефективності, дієвості та прозорості державного сектора, що здійснюється шляхом реорганізації бюджетної практики. Ефективне бюджетне планування є способом захисту від значного дефіциту державного бюджету, який виникає через структурну розбалансованість економіки, через нераціональне визначення джерел надходжень бюджетних коштів і напрямів їхнього перерозподілу всередині бюджетної системи.

Одним із заходів оптимізації дефіциту державного бюджету є запровадження науково обґрунтованої системи планування та прогнозування показників, що беруться за основу формування доходів і видатків бюджету, та використання при бюджетному плануванні нормативів бюджетної забезпеченості. Запровадження бюджетного планування на багаторічній основі дещо спростить процедури обслуговування державного, особливо зовнішнього, боргу, що вимагає довготермінового планування і прогнозування.

Для активізації економічного зростання та підвищення суспільного добробуту доцільним є:

- визначення загальних цілей фіскальної політики та чітке встановлення способів надання коштів на їхнє фінансування з майбутніх бюджетів;
- досягнення середньострокових цілей фіскальної політики найбільш надійним способом;
- передбачення довгострокових наслідків нинішніх рішень для майбутніх бюджетів, оскільки витрати можуть бути не повною мірою відображені у поточному бюджеті і збільшитися протягом наступних років.

З метою поглиблення бюджетної реформи протягом 2006 року значна увага в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України „Відкритість, дієвість, результативність” приділялася підвищенню ефективності витрачання бюджетних коштів, удосконаленню міжбюджетних відносин, забезпеченню виконання бюджетів і здійсненню дієвого фінансового контролю. Для реалізації цих завдань було запроваджено середньострокове бюджетне планування на основі обґрунтованості потреб у ресурсах і середньострокових пріоритетів, визначених у програмних документах соціально-економічного розвитку.

Міжбюджетна реформа в Україні внесла докорінні зміни у бюджетне планування, створивши необхідні передумови для перспективного фінансового планування і на мікрорівні. Будь-які бюджетні видатки мають здійснюватись на цілі, що відповідають середньо, або довгостроковій стратегії розвитку держави. А це передбачається саме в програмно-цільовому підході до бюджетного процесу, застосування якого до складання і виконання бюджету шляхом упорядкування та оптимізації мережі бюджетних установ було поглиблено Урядом України в минулому році.

В Україні близько трьох років застосовуються окремі елементи програмно-цільового методу складання і виконання бюджету. Прийнято ряд законодавчих і нормативних документів, зокрема, Бюджетний кодекс, розпорядження Кабінету Міністрів України „Про схвалення концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі”, Наказ Міністерства фінансів України „Про паспорти бюджетних програм” та інші. Але поки що цей метод розвивається більше на технічному рівні, не торкаючись основ та ідеології системи прогнозування та планування. Для того, щоб повною мірою задіяти потенціал цього методу, необхідно здійснити певний комплекс заходів, а саме:

- визначити на законодавчому рівні, що програмно-цільовий метод є основним методом складання, виконання та оцінки бюджетів усіх рівнів і встановити його основні ознаки для подальшого застосування та удосконалення на всіх рівнях бюджетної системи України;
- запровадити поступовий перехід до середньострокового бюджетного планування на всіх рівнях бюджетної системи України та у міжбюджетних відносинах;
- запровадити обов'язкову розробку стратегічних планів у міністерствах, відомствах, місцевих органах влади як основу бюджетного планування;
- провести глибокі наукові та практичні дослідження, особливо щодо показників виконання програм;
- переглянути існуючу систему органів економічного планування з урахуванням необхідності тісної ув'язки планів розвитку з фінансовими ресурсами .

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України „Послідовність. Ефективність. Відповідальність” з метою підвищення ефективності державних фінансів передбачається повномасштабне впровадження механізмів середньострокового бюджетного планування.

Висновки

Виконання наведених нижче рекомендацій зможе доповнити успішність запровадження довгострокового бюджетного планування в Україні та не допустити причин формування дефіциту державного бюджету:

1. Для обмеження ступеня невпевненості щодо розвитку економічної ситуації необхідне обґрунтоване макроекономічне планування та проведення виваженої соціально-економічної політики держави.
2. Нинішнім умовам в Україні - трансформаційний період економіки - більше відповідає середньострокова система бюджетного планування, яка уточнюється щорічно. Часовий горизонт бажано визначити як бюджетний рік плюс два наступних роки, а не три - як це має місце у більшості країн.
3. Наступне бюджетне планування на багаторічній основі повинно здійснюватися у номінальному виразі.
4. Підвищення ефективності функціонування галузей економіки та механізму оподаткування господарюючих суб'єктів.
5. Стимулювання процесу виробництва з метою збільшення податкових надходжень у бюджет.
6. Створення науково-обґрунтованої методологічної бази прогнозування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів.
7. Слід контролювати рівень і характер видатків у межах багаторічного бюджетного планування для запобігання невідповідності реального фінансування окремих сфер рівню, встановленому державою. З метою уникнення такої проблеми бюджетна система має характеризуватися високим рівнем прозорості. Дані щодо фінансування статей бюджету повинні регулярно публікуватися з урахуванням проведених змін.

8. Підвищенню ефективності використання бюджетних коштів й посиленню контролю за їхнім використанням сприятиме зміна механізмів фінансування сільськогосподарського комплексу, житлового будівництва: розподіл пільг повинен здійснюватися за принципом здешевлення кредитів на будівництво житла - комерційні банки беруть на себе відповідальність за повернення кредитів, держава - за відшкодування відсотків.
9. Реформування бюджетної практики, спрямоване на підвищення ефективності та дієвості управління державним сектором.
10. Для підвищення довіри до середньострокових цілей фіскальної політики дуже важливим є реформування та підвищення відповідальності місцевих органів влади, стимулювання уваги до функціонування розпорядників бюджетних коштів і результатів їхньої діяльності.
11. Застосування єдиної методології планування та прогнозування тенденцій і напрямів соціально-економічного розвитку країни.

З метою удосконалення державного регулювання трансформаційними процесами необхідно продовжувати впровадження в практику роботи центральних органів виконавчої влади середньо - та довгострокового бюджетного планування для підвищення рівня збалансованості і прозорості державного бюджету.

Отже, перспективне бюджетне планування є важливим чинником підвищення ефективності бюджетного управління.

Література

1. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси. – К.: Атіка, 2004. – с. 41, 44.
2. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – с. 93.
3. Петровська І.О., Клиновий Д.В. Фінанси (з елементами статистики фінансів). – К.: ЦУЛ, 2002. – с. 86.
4. Сарраф Ф. Система програм бюджетного планування в теорії та практиці // Матеріали семінару з питань державних фінансів. Міжнародний валютний фонд, Департамент фіскальних справ. Об'єднаний Віденський Інститут. – 2000. – № 10.
5. Сафонова Л.Д. Бюджетний менеджмент. – К.:КНЕУ.- 2001. – с.39.
6. Томчинська М. Рекомендації щодо часових рамок бюджетного процесу // Center for social and economic research. –Warsaw. – 2001. – 28 лютого. – с. 1.
7. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції „Програм-но-цільовий метод в бюджетному процесі України. Досягнення та перспективи” 27–28.01.2004. Адреса в Інтернет: www.sefr.kiev.ua/ukr/budgeting/

*Рекомендовано до публікації
д.е.н., проф. Галушко О.С. 14.09.07*

*Надійшла до редакції
04.09.07*