

К.В. Павлюк

Кандидат економічних наук, доцент

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

Сучасний етап соціально-економічного розвитку держави вимагає поглибленого розуміння ролі бюджету в економічній системі держави, поліпшення прозорості та зрозумілості його для громадськості, підвищення якості надання державних послуг та ефективності використання бюджетних коштів. Важливого значення у зв'язку з цим набуває застосування відповідних методів формування бюджету.

Одним із найпоширеніших методів бюджетування є програмно-цільовий метод (ПЦМ). В Україні в умовах переходу до ринкових відносин застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі є не лише вкрай актуальним, а й потребує гнучкіших і виваженіших підходів з огляду на зростаючу складність регулювання ними в умовах децентралізації економіки в усіх сферах суспільного життя.

Проблемам впровадження програмно-цільового методу в Україні присвячені праці відомих вчених і практиків: О.І. Амоші, С.А. Буковинського, В.М. Геєця, А.А. Максюті, І.Я. Чугунова та ін. Однак розвиток даного методу бюджетування виявляє ряд проблем, які потребують наукового аналізу.

Метою даної статті є вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо подальшого розвитку програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Ефективне використання бюджетних коштів — одна із ключових проблем виконання бюджету в Україні, яка здійснює бюджетну політику в умовах обмежених бюджетних ресурсів. З огляду на це важливим є визначення пріоритетів при розподілі фінансових ресурсів, джерел їхнього фінансування та забезпечення контролю за цільовим, ефективним використанням бюджетних ресурсів. Для успішного виконання цих завдань в Україні, спираючись на досвід зарубіжних країн, починаючи з 2001 р. у бюджетному процесі застосовується програмно-цільовий метод.

Практика запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі свідчить про здійснення в 2002—2004 рр. ряду заходів, спрямованих на його розвиток:

- розроблено програмну класифікацію видатків державного бюджету з одночасним запровадженням їх нової функціональної класифікації, що відповідає міжнародним стандартам;
- щороку вдосконалюються форми бюджетних запитів, де передбачається обов'язкове визначення головними розпорядниками коштів основної мети діяльності, головних завдань на плановий рік, а також аналіз результатів, досягнутих в минулому році та очікуваних у поточному, обґрунтування розподілу граничного обсягу коштів за функціями й напрямками діяльності;
- впроваджуються методи середньострокового фінансового прогнозування;
- затверджено паспорти бюджетних програм та розпочато процес їх заповнення головними розпорядниками бюджетних коштів;

– здійснюється перегляд бюджетних програм, удосконалення їхньої структури і чітке визначення напрямів діяльності в межах однієї бюджетної програми;

– започатковано застосування програмно-цільового методу для складання місцевих бюджетів.

Впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі в Україні виявило ряд проблем нормативно-правового, методологічного та організаційного характеру. Це насамперед недостатність, а іноді й відсутність нормативно-правової бази для формування бюджетів усіх рівнів за програмно-цільовим методом. На сьогодні, як зазначалося, застосування ПЦМ у бюджетному процесі регулюється Бюджетним кодексом України, а також Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 “Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ”; наказами Мінфіну: від 14 грудня 2001 р. № 574 “Про затвердження інструкцій про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі в бюджетному процесі”; від 27 грудня 2001 р. № 604 “Про бюджетну класифікацію та її запровадження”; від 8 серпня 2002 р. № 621 “Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм”; від 29 грудня 2002 р. № 1098 “Про паспорти бюджетних програм”; Концепцією застосування ПЦМ у бюджетному процесі України, схваленою розпорядженням КМУ від 14.09.2002 № 538.

Вказані нормативно-правові акти визначають і регламентують лише окремі елементи програмно-цільового методу. У Бюджетному кодексі України немає прямих норм, спрямованих на застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Єдиний нормативно-правовий документ, який дає чіткі підстави для застосування ПЦМ – Концепція застосування ПЦМ. На місцевому рівні впровадження цього методу взагалі законодавчо не забезпечено. Тому подальший розвиток ПЦМ потребує перегляду ряду положень Бюджетного кодексу України. Доцільно було б ухвалити Закон України “Про програмно-цільове планування бюджетів”, що дасть змогу систематизувати наявну нормативну базу у цій сфері, внесе легітимність та чіткість у програмно-цільове бюджетування. Отже, потрібно 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 вдосконалення на усіх рівнях бюджетної системи. Законодавчі норми мають визначати процедурні засади формування, реалізації й контролю за виконанням бюджетних програм, оцінки досягнутих результатів та впровадження їх у практичну діяльність, відповідальність суб’єктів програмно-цільового процесу за його порушення.

У зв’язку з цим корисним є досвід США, де кожна федеральна програма оформлюється у вигляді закону (“закон-програма”), невиконання якого, а також нормативних актів, виданих на його основі, передбачає застосування адміністративних і судових примусових заходів покарання. Адже федеральна програма – це великомасштабний комплекс заходів, зорієнтованих на чітко визначені кінцеві цілі, який охоплює тривалий період і має міжвідомчий

характер. Федеральна програма, як правило, повинна оцінюватися не менш як 2 % суми річного федерального бюджету.

Важливою проблемою впровадження ПЦМ є неузгодженість бюджетних програм з державними цільовими програмами (ДЦП). Важливість цього питання обумовлена тим, що державні цільові програми є підставою для формування бюджетних програм, які можуть включати частини декількох державних цільових програм. Бюджетні програми як частини державних цільових програм забезпечують відповідну частку фінансування ДЦП.

В Україні стрімко зростає кількість державних цільових програм, що викликає великі труднощі їх фінансування, у тому числі бюджетного. Перші державні цільові програми були затверджені на початку 1990-х рр.

До 1993 р. в Україні було затверджено 7 державних цільових програм, у 1993 і 1994 рр. – по 17, у 1995 р. – 21, у 1996 р. – 20, а в 1997 р. затверджено вже 87 програм, з яких 62 – державні науково-технічні. Станом на 1 липня 1998 р. в країні реалізовувалося 203 програми, і в подальшому їхня кількість зростала¹. При цьому фінансування деяких програм залишається мізерним.

Прагнучи впорядкувати процес розроблення і прийняття ДЦП, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції наказом від 24 травня 2001 р. № 114 запровадило реєстрацію державних цільових програм. Передбачалося, що програми, які не пройшли реєстрацію, автоматично не враховуватимуться при формуванні Державної програми економічного і соціального розвитку України і не підлягатимуть фінансуванню з державного бюджету. До реєстру ДЦП зазначеним наказом спочатку було внесено 153 програми. При цьому питання щодо результатів реалізації (і, відповідно, витрачених бюджетних коштів), прийнятих до виконання раніше, але в подальшому незареєстрованих програм, не піднімалося. Незважаючи на несвоечасність прийнятого рішення, певну позитивну роль воно відіграло, частково знявши навантаження на державний бюджет.

Негативні наслідки мало затвердження наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції від 8 травня 2003 р. № 114 Тимчасових методичних рекомендацій щодо розроблення державних цільових програм. Не маючи важелів управління і контролю за процесами виконання ДЦП та оцінки отриманих результатів, держава зняла значну частину бар'єрів у процесі їх формування і прийняття. Якщо на початку 2003 р. в Україні передбачалося реалізація 216 державних програм, то за півроку їхня кількість збільшилася до 250.

При цьому досить складним було і залишається питання фінансування державних цільових програм, хоч деякі позитивні зрушення відбулися й тут. Якщо у 1997 р. з державного бюджету виділили лише 4,2 % коштів, необхідних на реалізацію ДЦП, то у 2003 р. – 45,3 %. Частка бюджетних коштів на реалізацію програм збільшилася з 2 % дохідної частини держбюджету 1997 р. до 20 % держбюджету 2003 р. Однак дані позитивні моменти втрачають свою переконливість під час детальнішого розгляду, який чітко означив такі негативні тенденції: поступове скорочення сукупних обсягів фінансування та збільшення частки бюджетного фінансування у цих сукупних обсягах за рахунок зменшення питомої ваги позабюджетних джерел.

Загальні планові обсяги фінансування державних цільових програм за рахунок усіх джерел у 2001–2002 рр. скоротилися на 21,3 % (з 16455,7 млн грн до 12976 млн грн). При цьому в 2002 р. з державного бюджету планувалося профінансувати робіт на 49,2 % більше (9964,5 млн грн у 2002 р. проти 6679,3 млн грн у 2001 р.) з урахуванням нових прийнятих програм. Незважаючи на значний рівень недофінансування програмних робіт (у 2001 р. профінансовано з держбюджету 77,1 %, у 2002 р. – 71,3 %, у 2003 р. – 45,3 % від запланованих обсягів), фактичний рівень фінансування ДЦП з держбюджету за 2001–2002 рр. збільшився на 38 % (з 5149,5 млн грн до 7104,7 млн грн). Тобто зростання видатків на програми з державного бюджету відбувалося повільніше, ніж зростання програмних потреб на тлі скорочення видатків на ДЦП з позабюджетних джерел (на дві третини: з 7582,3 до 2177,3 млн грн за 2001–2003 рр.).

Станом на початок 2003 р. для повного завершення прийнятих на той час 182 програм потрібно було витратити 310 млрд грн, у тому числі 113,5 млрд грн (понад два річних бюджету 2003 р.) – з державного бюджету України². З урахуванням програм, прийнятих пізніше, ці показники є значно вищими.

Аналіз реалізації державних цільових програм виявив суттєві проблеми, що можуть призвести до втрати основного сенсу програмно-цільового підходу – концентрації ресурсів на обмеженому колі найпріоритетніших напрямів і досягнення відповідних результатів у задані терміни.

Стрімке зростання кількості державних цільових програм за відсутності чітких пріоритетів увійшло в суперечність з наявними у державі фінансовими ресурсами, в тому числі бюджетними. Об'єктами для програмного вирішення стали практично всі галузі господарства і сфери суспільного життя. Немає чітких процедур фінансового забезпечення (в тому числі ув'язки між бюджетними і позабюджетними джерелами) і дотримання жорстких бюджетних обмежень (відповідність передбачувальних асигнувань на реалізацію діючих програм реальним фінансовим ресурсам). Це призвело до розпорошення бюджетних коштів, недофінансування програмних завдань і, як наслідок, недосягнення визначених цілей. При цьому цілі і очікувані результати багатьох програм сформульовані без чітких критеріїв та індикаторів оцінки рівня їх досягнення.

В Україні сформувалося ставлення до державних програм як до певної фінансової підтримки окремих галузей, що, у свою чергу, зумовило жорстку конкуренцію за бюджетні кошти. При цьому набуває поширення лобіювання вузьковідомчих та вузькокорпоративних інтересів. У програмах за збільшення кількості їх виконавців поступово починають превалювати незначні за обсягами фінансування проекти, що свідчить, з одного боку, про прагнення отримати з державного бюджету хоч невелику частку співфінансування, з другого, – забезпечити власні кошти від перерозподілу на користь інших співвиконавців.

В умовах недостатньо раціонального врегулювання міжбюджетних відносин державні цільові програми часто стають для місцевих органів влади досить привабливим засобом залучення державних ресурсів на регіональні потреби. Це, зокрема, стосується програм житлово-комунальної сфери та

більшості програм з відродження історичної спадщини, тобто значна частина державних цільових програм орієнтована на функції, що не входять до компетенції державних органів влади.

Відомча закритість програм, а також недофінансування призводить до перетворення їх на сукупність малопов'язаних проектів, формально об'єднаних за певною галузевою належністю. В результаті, з одного боку, такі програми стали додатковим джерелом фінансування основних функцій їхніх виконавців за рахунок коштів державного бюджету, а з іншого, — підлягають постійним змінам, виправдовуючи тим самим аморфність формулювання цілей і результатів програм та відсутність відповідальності за їх досягнення. Виконавці програм часом не зацікавлені і в їхньому повному фінансуванні та контролі, оскільки це дає змогу списувати невиконання програмних завдань на відсутність коштів і, отже, уникати відповідальності.

Відповідно до Закону України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р. № 1621-IV заходи, завдання та показники державних цільових програм враховуються під час складання проекту державного бюджету України на відповідний рік шляхом визначення головними розпорядниками бюджетних коштів обсягів видатків на їхню реалізацію у складі бюджетних програм та включення центральним органом виконавчої влади з питань фінансів відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту державного бюджету. Це закріплює бюджетні кошти за численними виконавцями і співвиконавцями, дає можливість останнім отримувати фінансові ресурси без узгодження з державним замовником програми, а його, у свою чергу, позбавляє будь-якої можливості контролювати фінансові потоки, що виділяються на реалізацію програми.

Все зазначене практично зводить нанівець ідею досягнення суспільно значущих результатів програмно-цільовими методами. Для розв'язання цих проблем можна запропонувати такі заходи.

Методичною основою для розробки державних цільових, а також і бюджетних програм має бути програма-прогноз економічного і соціального розвитку на 5–10 років. Ця програма повинна мати сценарно-індикативний характер і обґрунтовувати можливі стратегії розвитку економіки і соціальної сфери. Необхідно ввести в практику щорічний перегляд складу державних цільових програм та їхній розподіл на три групи: 1) програми, що повинні фінансуватися у повному обсязі; 2) програми, фінансування яких може бути скорочено; 3) програми, по яких фінансування буде припинено. Скорочення чи припинення фінансування має відбуватися за формалізованою процедурою відповідно до чітких і прозорих критеріїв оцінки програм.

Кількість державних цільових програм повинна бути суттєво скорочена. Принципово важливим для динамічного розвитку держави є вибір пріоритетів для вирішення програмними засобами. В умовах жорсткого обмеження державних фінансових ресурсів основні зусилля мають бути зосереджені на визначенні пріоритетів, які будуть фінансово забезпечені і за умови їх досягнення створять передумови для наступного етапу визначення і реалізації подальших пріоритетів, а отже для стабільного економічного зростання. Державні цільові програми повинні бути зо-

середжені на реалізації масштабних інвестиційних, науково-технічних, структурних проблем, що належать до компетенції органів державної влади.

До державних цільових програм необхідно застосовувати конкурентні принципи розподілу бюджетних асигнувань, що означає виділення бюджетних коштів на їх реалізацію залежно від формалізованої оцінки їх обґрунтованості і результативності, а також відповідності пріоритетам державної політики; врахування скорочення чи довгострокового припинення державних цільових програм у разі невідповідності встановленим проміжним критеріям чи показникам результативності з дотриманням процедур розірвання угод.

Узгодженості бюджетних програм і державних цільових програм сприяло б запровадження класифікації бюджетних програм. На сьогодні нормативно-правовими актами класифікацію бюджетних програм не визначено. У Законі України “Про державні цільові програми” запропоновано таку класифікацію державних цільових програм: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні. Така класифікація може бути певним чином застосована і до бюджетних програм, оскільки вона відповідає основним напрямкам діяльності головних розпорядників бюджетних коштів.

Я.Я. Дьяченко виділяє десять агрегованих видів бюджетних програм: державне управління; судова влада; правоохоронна діяльність; безпека держави; національна оборона; міжнародна діяльність; соціально-культурні бюджетні програми; види економічної діяльності; фундаментальні дослідження; обслуговування державного боргу; внески до державних цільових фондів³.

На нашу думку, бюджетні програми можна класифікувати таким чином.

Залежно від економічних результатів діяльності вони можуть поділятися на:

– поточні бюджетні програми, спрямовані на забезпечення виконання функцій державного управління і зобов’язань держави відповідно до законодавчих актів, що мають постійний характер чи передбачають проведення разових заходів, що не входять до бюджетних програм розвитку;

– бюджетні програми розвитку, спрямовані на здійснення бюджетних інвестицій.

Від рівня державного управління бюджетні програми поділяються на:

– державні, які затверджуються в центральному бюджеті;

– місцеві, які затверджуються в місцевих бюджетах.

Від способу реалізації бюджетні програми можуть поділятися на індивідуальні, що реалізуються одним відповідальним виконавцем, та розподілювані бюджетні програми, які затверджуються в бюджеті по одному відповідальному виконавцю і підлягають розподілу протягом фінансового року серед різних виконавців.

За терміном дії бюджетні програми можуть бути класифіковані на довгострокові, середньострокові та річні.

Залежно від спрямування бюджетні програми можна поділити на такі види: державне управління; оборона; громадський порядок; безпека держави; судова влада; економічна діяльність; охорона навколишнього середовища; житлово-комунальне господарство; охорона здоров’я, духовний та фізичний розвиток; освіта; соціальний захист та соціальне забезпечення.

Процес удосконалення використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі України здійснюється в умовах застосування механізмів перспективного бюджетного планування, що потребує впровадження елементів стратегічного планування у діяльність головних розпорядників бюджетних коштів. Планування бюджетних видатків на довго- та середньострокову перспективу має відбуватися на підставі визначених пріоритетів уряду, прогнозу бюджетних надходжень, а також виходячи із стратегічних планів головних розпорядників бюджетних коштів. Це дасть змогу узгодити політику у сфері державних фінансів у короткостроковому та середньостроковому періодах, що допоможе перейти до формування бюджетної стратегії та проводити збалансованішу бюджетну політику⁴.

Основні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів визначені Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23.03.2000 р. Зазначеним законом встановлюється загальний порядок розроблення та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку держави. Згідно зі статтею 38 Бюджетного кодексу України та відповідно до Правил оформлення проекту Закону України про державний бюджет на відповідний рік додається прогноз доходів та видатків бюджету на три наступні роки, який складається на підставі основних прогнозних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку України на цей період. На основі складеного прогнозу бюджету визначаються проблеми, що можуть виникнути в середньостроковій перспективі та виходячи з цього розробляються заходи щодо корегування фінансово-бюджетної політики на цей період⁵.

Розвиток програмно-цільового методу складання бюджету тісно пов'язаний із підвищенням ролі і значення середньострокового бюджетного планування. Оскільки більшість стратегічних завдань соціально-економічної політики виходить за межі одного бюджетного року і вбудовано в систему середньострокових програм соціально-економічного розвитку держави, то на практиці програмно-цільовий метод формування бюджету має реалізуватися в умовах середньострокового планування.

Зарубіжний досвід свідчить⁶, що одним із основних елементів бюджетних реформ, проведених останніми десятиліттями більшістю розвинених країн, є перехід до середньострокового бюджетного планування, в рамках якого бюджетний цикл починається з розгляду раніше схвалених у попередньому бюджетному циклі основних параметрів середньострокового фінансового плану на відповідний рік, аналізу зміни зовнішніх факторів і умов, обґрунтування змін, що вносяться до основних бюджетних показників планованого року, а також корегування чи розробки бюджетних проектувань на наступні роки прогнозного періоду. При цьому середньостроковий фінансовий план може бути прогнозно-аналітичним документом органів виконавчої влади або затверджується законодавчо, одержуючи статус багаторічного бюджету.

Таким чином, бюджет на черговий фінансовий рік є складовою щорічно поновлюваного і такого, що зміщується на один рік вперед багаторічного (як правило, трьохрічного чи п'ятирічного) фінансового документа, що, з одного боку, забезпечує спадкоємність державної політики і передбачу-

ваність розподілу бюджетних асигнувань, а з іншого боку, дає змогу вносити до них за чіткою і прозорою процедурою щорічне корегування відповідно до цілей бюджетної політики⁷.

В Україні середньострокове бюджетне планування як елемент програмно-цільового методу запроваджується з метою:

- поліпшення макроекономічного балансу шляхом розроблення узгоджених та реалістичних прогнозів доходів бюджету;
- визначення загальних цілей бюджетної політики та забезпечення відкритості у їх досягненні впродовж багатьох років;
- визначення і дотримання чітких пріоритетів у сфері державних видатків;
- забезпечення можливості ініціювання змін у бюджетній політиці та механізмів контролю за їх реалізацією;
- удосконалення розподілу бюджетних коштів, спрямованих на досягнення стратегічних пріоритетів як за функціями, так і між відповідними функціями;
- підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за ефективне та раціональне їх використання;
- посилення загального бюджетного контролю⁸.

Нині роль середньострокового бюджетного планування в бюджетному процесі України обмежується довідково-інформаційною функцією при розробці проекту бюджету на відповідний рік. Це пов'язано в основному з об'єктивними умовами і обмеженнями бюджетного процесу: недостатньою надійністю і точністю макроекономічного прогнозування, частими змінами податкового законодавства, наявністю значних, закріплених законодавчо соціальних гарантій, які не забезпечені фінансовими ресурсами, залежністю видатків від структурних реформ і т.д.

Основними функціями середньострокового фінансового планування, на нашу думку, мають бути:

- відображення основних напрямів бюджетної політики, що здійснюється органами законодавчої й виконавчої влади в державі;
- вибір раціональних шляхів бюджетного забезпечення передбачуваного рівня економічного й соціального розвитку на основі ефективного використання наявних у суспільстві ресурсів;
- здійснення необхідного рівня перерозподілу бюджетних ресурсів для досягнення темпів і пропорцій розвитку економіки й підвищення суспільного добробуту;
- встановлення раціональних форм мобілізації бюджетних ресурсів і на їхній основі визначення їх оптимальної структури.

Організація середньострокового бюджетного планування може бути ефективною лише тоді, коли в неї закладатимуться науково обгрунтовані принципи, до яких, на нашу думку, належать:

- комплексний підхід до основних параметрів економічного й соціального розвитку в тісному взаємозв'язку з наявними бюджетними можливостями;
- оптимальне використання бюджетних ресурсів з метою першочергового забезпечення ними пріоритетних напрямів розвитку економіки й соціальної сфери;

- раціональне визначення джерел одержання бюджетних ресурсів та їхній перерозподіл через ланки бюджетної системи;
- єдність у використанні бюджетних показників, здійсненні бюджетних розрахунків, застосування єдиної методології прогнозування тенденцій і напрямів розвитку;
- наукове обґрунтування планів, що передбачає реальність прогнозних розрахунків, їхню економічну обґрунтованість, використання прогресивної методології, норм і нормативів;
- виділення бюджетних ресурсів з урахуванням результативності їх використання;
- конкурентність розподілу частини бюджетних ресурсів за результатами оцінки ефективності використання бюджетних коштів;
- гарантованість виконання діючих бюджетних зобов'язань;
- спадкоємність прогнозних бюджетних показників по конкретних роках в межах щорічно розроблюваного прогнозу на відповідний термін; фінансової відповідальності; прозорості, публічності.

У той же час необхідно мати чітку методологію корегування здійснених бюджетних прогнозів, оцінки стійкості і ризиків, ув'язки з цілями і пріоритетами середньострокової бюджетної політики та умовами їх реалізації, формування граничних обсягів витрат для головних розпорядників бюджетних коштів на трьохрічний період. Для цього Кабінету Міністрів України слід затвердити порядок розробки середньострокового бюджету, що визначає його формат, процедуру перегляду параметрів, використання в бюджетному процесі, взаємозв'язок зі щорічним проектом бюджету. З метою підвищення ролі середньострокового бюджету пропонується затверджувати даний порядок постановою Кабінету Міністрів України.

У перспективі доцільно збільшити термін середньострокового бюджетного прогнозу до 5 років (як зазначалося, для Бюджетного кодексу передбачається термін прогнозу – 3 роки). При цьому через невизначеність умов середньострокового бюджетного планування насамперед не повинні вводитися суворі обмеження на зміну раніше затверджених параметрів в наступному бюджетному циклі. Далі з метою підвищення надійності середньострокових бюджетних прогнозів варто ввести вимогу про щорічне представлення параметрів перспективного бюджету в діючих і порівняних умовах, а також обґрунтування причин відхилення від раніше затверджених показників.

Затвердження середньострокового бюджету як закону в результаті напруження певного досвіду середньострокового бюджетного планування можливе за одним із таких варіантів⁹:

- затвердження укрупнених показників бюджету на другий і третій (можливо, на четвертий і п'ятий) роки бюджетного циклу законом про бюджет на відповідний фінансовий рік;
- затвердження перспективного фінансового плану окремим законом, що приймається до внесення закону про бюджет (з можливістю його корегування).

В обох варіантах досягається законодавче закріплення всіх переваг середньорічного бюджетного планування. Основною перевагою першого

варіанту є його відповідність наявній практиці, однак у цьому разі розподіл між поточним і середньостроковим плануванням буде недостатньо чітким, що не дасть змоги суттєво спростити процедуру прийняття щорічного бюджету. У другому варіанті з'являється можливість окремої, якіснішої і менш тривалої за строками розробки середньострокових і поточних питань бюджетного планування, у той же час можуть виникнути труднощі у їхній узгодженості.

Невід'ємною частиною процесу бюджетного планування повинно стати прогнозування, що дасть змогу проаналізувати тенденції формування ресурсів бюджету та їх використання, виявити чинники, які необхідно врахувати у розрахунках бюджетних показників, визначити їх взаємозв'язки, а також можливі способи впливу на ці показники.

Призначення бюджетного прогнозування полягає в оцінці різних й найвірогідніших варіантів формування ресурсів бюджету і напрямів використання цих ресурсів. Аналіз таких варіантів створює основу для вибору цілей, які є орієнтиром при розробці бюджету.

Прогнозування бюджетних ресурсів та їх використання може ґрунтуватися лише на узагальнюючих високоагрегованих макропоказниках економічного і соціального розвитку. Отже, визначальним у цьому є характер економічних взаємозв'язків і кількісних залежностей між процесами формування і використання бюджетних ресурсів та обсягів валового внутрішнього продукту. Кількісний зв'язок процесу формування ресурсів бюджету з напрямками їх використання до ВВП є важливою умовою узгодження бюджетного і матеріального аспектів планування.

Разом з цим такий зв'язок має здійснюватися як з ВВП у цілому, так і з його складовими залежно від виду джерел бюджетних ресурсів, тобто від їх економічного змісту і призначення. Звичайно, у прогнозуванні бюджетних показників повинні враховуватися також показники, які характеризують динаміку і пропорції розвитку економіки.

За умов нестабільності економічного розвитку в Україні важливого значення для прогнозування бюджетних ресурсів та їх використання набуває врахування показників інфляції, обмінного курсу національної валюти, державного боргу та їх зміни у прогнозованому періоді. Точність прогнозних розрахунків бюджету залежить здебільшого від таких факторів: значень бюджетних показників у базисному періоді, величини і динаміки заданих параметрів розвитку економіки у прогнозованому періоді, структури і внутрішньої характеристики моделі для розрахунку показника.

Перехід до середньострокового бюджетного планування тісно пов'язаний з підвищенням ролі і вдосконаленням середньострокового і довгострокового фінансового планування. У цьому зв'язку, на нашу думку, необхідна розробка і прогнозування показників балансу фінансових ресурсів і витрат держави як комплексного документа-прогнозу, в якому відображається обсяг утворюваних фінансових ресурсів та їх використання в усіх секторах економіки. Баланс є складовою прогнозу економічного та соціального розвитку держави у прогнозованому періоді та відображає пропорції розподілу її ВВП. Він є базою для прийняття управлінських рішень з питань підвищення

ефективності використання усіх видів ресурсів, обґрунтування резервів зростання нагромаджень, залучення додаткових інвестиційних джерел, а також служить інформаційною й аналітичною основою для розробки та обґрунтування фінансової політики держави.

Метою розробки балансу фінансових ресурсів держави є:

– визначення розмірів фінансових ресурсів, що створюються в державі й можуть бути використані для здійснення заходів щодо економічного і соціального розвитку на прогностичний період;

– встановлення збалансованості доходів і витрат держави, а також обґрунтованості використання фінансових ресурсів на соціальні гарантії населенню, утримання невиробничої сфери, розвитку економіки, оборони та управління, виходячи з прогнозу економічного і соціального розвитку держави;

– перевірка економічного обґрунтування розрахунків державного бюджету, балансу грошових доходів та витрат населення, платіжного балансу та інших фінансових балансів¹⁰.

Досягнення цієї мети одночасно є формою використання фінансів для регулювання показників економічного і соціального розвитку, забезпечення їх економічної обґрунтованості та ефективності.

Беручи до уваги повний обсяг ресурсів у цілому в державі, незалежно від того, в якій конкретній галузі вони утворилися і в якій використовуються, баланс фінансових ресурсів і витрат держави відображає загальну їх характеристику за джерелами і напрямками, виступає як самостійний документ синтетичного характеру. Це дає змогу використовувати його показники як критерії для оцінки ефективності економіки. Вони доповнюють загальний показник результативності суспільного виробництва – ВВП на душу населення.

Необхідність у додаткових показниках для виміру ефективності суспільного виробництва зумовлена тим, що показники ВВП не вичерпують всебічної оцінки рівня ефективності. Відомо, що свого часу в економічній літературі широко обговорювалося питання загального критерію ефективності суспільного виробництва. Однак досі економічна наука не має єдиного показника, що всебічно відображає динаміку ефективності виробництва.

На нашу думку, підсумкові показники балансу фінансових ресурсів і витрат держави та окремих видів його доходів і витрат можуть стати доповненням до арсеналу показників, що використовуються для оцінки ефективності суспільного виробництва.

Перехід до довгострокового і середньострокового фінансового і бюджетного планування безпосередньо стосується підвищення ефективності бюджетних витрат. Це досягається насамперед за рахунок чіткішого визначення результатів фінансування, що нерідко є неможливим в межах одного року. Збільшення термінів цільового фінансування і термінів моніторингу освоєння виділених коштів дає змогу суттєво уточнити кінцеві результати використання бюджетних коштів, широко використовувати програмно-цільовий метод бюджетування.

Для підвищення результативності витрачання бюджетних коштів доцільно було б ввести доповіді головних розпорядників бюджетних коштів про результати і плани діяльності та подання їх до Міністерства фінансів України. Це надало б можливість систематизувати цілі, завдання міністерств, відомств,

державних комітетів і одержати практичний досвід прив'язки фактичних і запланованих видатків до кінцевих результатів. Такі доповіді повинні відображати: основні цілі і завдання головного розпорядника бюджетних коштів, їх взаємозв'язок з пріоритетами бюджетної політики держави; видаткові зобов'язання у відповідній сфері діяльності; досягнуті у звітному періоді і заплановані на середньострокову перспективу кількісно вимірювані результати, а також спрямовані на їх реалізацію бюджетні програми; розподіл між цілями, завданнями і програмами бюджетних витрат у звітному і плановому періодах; оцінку результативності бюджетних витрат, обґрунтування заходів щодо її підвищення.

Суттєвий вплив на розвиток і вдосконалення середньострокового бюджетного планування і бюджетування на основі ПЦМ, як і взагалі на весь бюджетний процес, має проблема виділення із загального бюджету діючих і нових зобов'язань. Постанова цієї проблеми для України є новою, але в розвинених країнах такий розподіл використовується вже тривалий час¹¹.

У складі будь-якого бюджету можна виділити дві групи видатків: 1) видатки, які визначені раніше прийнятими законодавчими і нормативними актами; 2) видатки, включення яких до бюджету залежить від рішень, що приймаються в процесі формування бюджету на відповідний бюджетний рік, в тому числі в межах середньострокового бюджетного планування. Друга група видатків потребує детальнішого обґрунтування доцільності і необхідності включення їх до бюджету, враховуючи наявні бюджетні обмеження.

Виділення бюджету діючих і нових зобов'язань дасть змогу: суттєво спростити і прискорити процедуру складання і розгляду бюджету в частині діючих зобов'язань, зосередивши процес підготовки і розгляду бюджету в основному на нових зобов'язаннях, які відображають цілі і пріоритети бюджетної політики; дотримуватися жорстких бюджетних обмежень, оскільки виділення бюджетних коштів на прийняття нових зобов'язань можливе лише після виділення коштів на діючі зобов'язання або завчасного їх скорочення чи відміни; збільшити терміни і підвищити надійність середньострокового бюджетного планування за рахунок застосування усталених моделей прогнозування визначених витрат; створити аргументовану поведінку контрагентів за договорами, які отримують упевненість у стабільності фінансування.

Основним принципом бюджетного планування має стати гарантоване виконання у повному обсязі діючих зобов'язань. Виділення асигнувань на нові зобов'язання повинно здійснюватися лише у разі і в межах перевищення прогнозованих бюджетних ресурсів над розрахунковим обсягом діючих зобов'язань.

В Україні для розподілу бюджету на бюджетні діючих і нових зобов'язань необхідно переглянути всі діючі зобов'язання бюджету, оскільки сумарний обсяг зобов'язань, встановлений чинним законодавством, за оцінками науковців і експертів, у три рази перевищує можливості бюджету по їх виконанню. Найближчим часом слід радикально скоротити незабезпечені бюджетні зобов'язання бюджетів усіх рівнів, а надалі повністю їх ліквідувати.

До законодавчого виділення бюджетів діючих і нових зобов'язань в Бюджетному кодексі України доцільно застосовувати поділ бюджету в процесі середньострокового фінансового і бюджетного планування. На

аналітичному рівні такий розподіл фактично вже здійснюється і потребує лише більш чіткого відображення в обґрунтуваннях середньострокового балансу фінансових ресурсів і витрат держави і бюджету.

Так, наприклад, І.Я. Чугунов зазначає, що в процесі перспективного планування особливу увагу потрібно приділити розрахунку та обґрунтуванню видатків тих бюджетних програм, обсяги яких можуть змінитися у зв'язку з певними змінами показників та чинників, що впливають на їхній розрахунок. Це стосується, зокрема, законодавчого підвищення мінімальної заробітної плати; індексації видатків у зв'язку зі зміною індексу споживчих цін, змін контингенту отримувачів пенсій, пільг, матеріальної допомоги та інших виплат відповідно до законодавства¹².

При впровадженні в практику бюджету діючих і нових зобов'язань розподіл основної частини бюджету нових зобов'язань між новими чи діючими бюджетними програмами доцільно здійснювати на конкурентній основі з урахуванням їх обґрунтованості, оцінки результативності, а також відповідності пріоритетам економічної політики держави.

Отже, впровадження методу в бюджетний процес і його подальший розвиток дає змогу зосередити бюджетні ресурси на вирішенні ключових суспільних проблем, підвищити їх ефективність, забезпечити дієвість і реалізацію стратегії економічного і соціального розвитку.

¹ *Матеріали* Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції. www.we.kmn.gov.ua

² *Матеріали* Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції. www.we.kmn.gov.ua

³ *Дьяченко Я.Я.* Концептуальні аспекти раціоналізації державного споживання // *Фінанси України*. – 2003. – № 7. – С. 13.

⁴ *Чугунов І.Я., Самошкіна О.А.* Теоретико-методологічні засади вдосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету // *Фінанси України*. – 2004. – № 3. – С. 40.

⁵ *Чугунов І.Я.* Перспективне бюджетне планування як складова системи економічного регулювання // *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. – 2004. – № 69. – С. 60.

⁶ *Лавров А.М.* Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // *Финансы*. – 2004. – № 3. – С. 10.

⁷ *Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах* // *Финансовый бизнес*. – 2004. – № 7/8. – С. 9–10.

⁸ *Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі.* Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р.

⁹ *Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 годах* // *Финансовый бизнес*. – 2004. – № 7/8. – С. 10.

¹⁰ *Павлюк К.В.* Фінансові ресурси держави. – К.: НІОС, 1998. – С. 55.

¹¹ *Лушин С.* Бюджетная реформа // *Экономист*. – 2005. – № 2. – С. 45.

¹² *Чугунов І.Я., Самошкіна О.А.* Теоретико-методологічні засади вдосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету // *Фінанси України*. – 2004. – № 9. – С. 41.