

**Самошкіна О. А.,**

*старший науковий співробітник відділу бюджетної стратегії*

*Науково-дослідного фінансового інституту*

*Академії фінансового управління*

*Міністерства фінансів України*

## **ПЕРСПЕКТИВНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК**

Сучасний етап розвитку бюджетних відносин в Україні характеризується посиленням ролі бюджетних видатків у процесі регулювання соціально-економічного розвитку держави та її регіонів. Останніми роками здійснено важливі кроки щодо посилення наукової обґрунтованості планування видаткової частини бюджету з позиції її впливу на економічне зростання та соціальний розвиток. З метою найоптимальнішого та найефективнішого розподілу бюджетних ресурсів відбувається подальше удосконалення планування та виконання видаткової частини бюджету на основі програмно-цільового методу насамперед як складової системи перспективного бюджетного прогнозування та планування. Ефективне та результативне використання бюджетних коштів також є однією з найважливіших проблем планування та виконання бюджету в умовах достатньо обмежених бюджетних ресурсів. Ключовими завданнями у сфері удосконалення системи управління бюджетними видатками залишаються такі: обґрунтоване визначення пріоритетів при розподілі бюджетних ресурсів, застосування принципів перспективного бюджетного прогнозування і планування; оптимізація бюджетних програм з урахуванням загальнодержавних першорядних завдань та удосконалення методології оцінки їх результативності; впровадження системи контролю (моніторингу) за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, науково обґрунтованої системи оцінки результативності бюджетних програм та діяльності розпорядників бюджетних коштів.

Багато вітчизняних вчених, зокрема В. М. Геєць, В. М. Федосов, І. Я. Чугунов, І. Г. Лук'яненко, І. О. Луніна, С. І. Юрій, Д. В. Полозенко, приділяють значну увагу питанням удосконалення системи управління бюджетними видатками та науковому обґрунтуванню методології визначення їх обсягу й структури на перспективу з урахуванням впливу на соціально-економічний розвиток, що сприяє поглибленню розуміння видатків бюджету як економічної категорії та важливого регулятора соціально-економічних процесів.

Однак, незважаючи на такі вагомні кроки, існує необхідність подальшого розвитку бюджетної реформи у напрямку підвищення ефективності та результативності впливу бюджетних видатків на реалізацію стратегічних завдань економічного й соціального розвитку України.

Слід зазначити, що в зарубіжних країнах перспективне прогнозування видатків бюджету є ефективним інструментом бюджетного регулювання та забезпечення виконання певних стратегічних (довгострокових) завдань

економічної і соціальної політики. Досвід застосування перспективного прогнозування видатків бюджету у країнах з розвинутою економікою свідчить про такі переваги його використання:

- посилення послідовності, стабільності та результативності бюджетної політики при реалізації стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку;
- надання бюджетному процесу рис індикативності та безперервності;
- оптимізація розподілу бюджетних ресурсів з урахуванням чітких довгострокових пріоритетів у сфері державних видатків;
- підвищення результативності системи управління бюджетними видатками;
- підвищення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за ефективне й раціональне їх використання.

Бюджет є головним механізмом держави при проведенні нею фінансово-економічної політики. Залежно від рішень, що приймаються державою, змінюється обсяг і структура видатків бюджету<sup>1</sup>. Збільшення обсягів бюджетних видатків на соціально-культурну сферу та підвищення ефективності їх витрачання покращують життєвий рівень населення. Державні інвестиції, пряма та непряма бюджетна підтримка пріоритетних галузей економіки створюють умови для структурної перебудови, модернізації і технічного переоснащення економіки, зростання обсягів виробництва, зменшення рівня безробіття. Бюджетні видатки широко використовують для міжгалузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням вимог найраціональнішого розміщення виробничих сил, вирівнювання регіональних диспропорцій. Отже, видаткова частина бюджету справляє досить вагомий вплив на соціально-економічний розвиток, а відтак, особливого значення набуває проблема оптимального розподілу обмежених бюджетних ресурсів за напрямками соціально-економічного розвитку держави та забезпечення відповідності структури видатків бюджету певним стратегічним пріоритетам. Головним завданням при прогнозуванні видаткової частини бюджету є оптимізація її обсягу та структури з метою досягнення найефективнішого впливу на соціально-економічний розвиток держави та її регіонів, враховуючи циклічність економічних процесів. Слід також зазначити, що перспективне прогнозування видатків бюджету повинно мати індикативний характер, тобто бути інструментом регулювання соціально-економічних процесів за умови досягнення певних цілей, визначення пріоритетів розвитку національної економіки та соціальної сфери і застосування бюджетних стимулів для їх реалізації<sup>2</sup>.

Обсяг і структура бюджетних видатків держави обумовлюються специфікою соціально-економічної моделі, яка реалізується урядом. З урахуванням аналізу теорій бюджетного регулювання економіки, світового досвіду

---

<sup>1</sup> Государственные и муниципальные финансы. – М. : Экономистъ, 2006. – С. 136.

<sup>2</sup> Чугунов І. Я. Фінансово-економічне прогнозування і планування / І. Я. Чугунов, Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький. – К. : НДФІ, 2007. – С. 14.

державного регулювання ринкової економіки та зважаючи на необхідність забезпечення прискореного економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі і підвищення життєвого рівня населення, слід наголосити, що для України необхідним є активне використання регулюючої моделі розвитку економіки шляхом посилення ролі бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку, у тому числі у сфері видатків бюджету, та підвищення його ефективності.

Аналіз особливостей перспективного прогнозування видатків бюджету країни на сучасному етапі свідчить про те, що у нормативно-правовому полі врегульовано прогнозування бюджетних показників лише на трирічний період. Зокрема, законопроект про Державний бюджет України має містити прогноз основних макропоказників економічного і соціального розвитку країни, показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди<sup>3</sup>. Середньостроковий (трирічний) прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування щорічно розробляє Міністерство фінансів України як проект постанови Кабінету Міністрів України на базі середньострокового прогнозу основних макропоказників економічного і соціального розвитку України. Основу побудови середньострокового прогнозу становлять завдання щодо розвитку податково-бюджетної сфери, викладені у Посланнях Президента України та Програмі діяльності уряду. Прогнозування видаткової частини бюджету здійснюється відповідно до стратегічних напрямів бюджетної політики, ґрунтуючись на прогнозних обсягах доходів бюджету та дефіциту (профіциту) бюджету. Зведений бюджет складають за функціональною класифікацією, державний – за функціональною класифікацією та у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів. Прогнозні показники видатків бюджету є суворими бюджетними обмеженнями для головних розпорядників бюджетних коштів, оскільки являють собою граничні обсяги бюджетних видатків, визначені за умов прогнозованого розвитку економіки та можливостей отримання бюджетних ресурсів. Аналіз та оцінку ефективності витрачання бюджетних коштів здійснюють за допомогою результативних показників, які характеризують виконання бюджетних програм. За результатами такого аналізу переглядають та упорядковують склад бюджетних програм, удосконалюють їх внутрішню структуру, зупиняють неефективні чи недостатньо ефективні програми з обов'язковим урахуванням їх пріоритетності.

У подальшому розвитку бюджетних видатків планується перехід від заявленого фінансування міністерств та інших органів виконавчої влади до виділення їм бюджетних коштів для надання конкретних державних послуг. З метою підвищення ефективності системи бюджетних витрат та стимулювання економічного зростання проводиться трансформація безповоротного фінансування окремих бюджетних програм у надання бюджетних ресурсів на умовах кредитування або здешевлення кредитування для реалізації інноваційно-інвестиційних проектів у пріоритетних для держави напрямках.

---

<sup>3</sup>Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III.

Основна увага при визначенні пріоритетів витрачання бюджетних коштів поступово концентрується на тих сферах, де приватний сектор не може замінити державу у наданні послуг. За прогнозом, ресурси бюджету спрямовуватимуться головним чином на фінансування програм соціального захисту та соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я, культури, а пряма бюджетна підтримка окремих галузей економіки і фінансування малоефективних програм скорочуватимуться. Триватиме робота з удосконалення програмно-цільового методу планування бюджету в частині оптимізації бюджетних програм відповідно до стратегічних завдань урядової політики<sup>4</sup>.

Оцінка обсягу та структури бюджетних видатків на перспективу з метою досягнення необхідних результатів потребує попереднього вирішення питань пріоритетності цілей соціально-економічного розвитку держави на коротко-, середньо- та довгостроковий періоди, що відображено у формуванні системи прогнозних і планових (програмних) документів. Важливим елементом реалізації цілеспрямованої та послідовної податково-бюджетної політики в Україні є вдосконалення системи підготовки прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного та бюджетного розвитку.

У процесі складання проекту Державного бюджету України та формування його прогнозних показників на перспективу повсякчас виникають питання щодо найважливіших напрямів державної політики у різних сферах діяльності і першорядних заходів у реформуванні економіки і соціальної сфери, подальшого розвитку інших галузей з метою визначення пріоритетів при витрачанні бюджетних коштів. Це пов'язано з відсутністю затвердженої науково обґрунтованої довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку України та необхідністю підвищення рівня взаємоузгодженості прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного та бюджетного розвитку.

Останнім часом відбулися позитивні зрушення у врегулюванні цих питань, зокрема, прийнято Концепцію вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України. За цією Концепцією така система має містити прогнозні документи не лише на середньостроковий період, але й на довгострокову перспективу, при цьому довгострокові прогнозні документи визначають напрями розвитку, стратегічні цілі та структурні пропорції економіки й соціальної сфери<sup>5</sup>. Однак успішна реалізація Концепції можлива лише за умов внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України, Законів України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціаль-

---

<sup>4</sup>Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2010–2012 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 13.09.2008 № 828.

<sup>5</sup>Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2006 № 504.

ного розвитку України”, “Про державні цільові програми”, до порядку розроблення та виконання прогнозних і програмних документів, державних цільових програм тощо.

Отже, на сьогодні у нормативно-правовому полі не врегульовано обов’язкове складання і затвердження стратегії соціально-економічного розвитку України на довгостроковий період, а довгострокове бюджетне прогнозування не здійснюється взагалі. Проведення цілеспрямованої та послідовної бюджетної політики в Україні передбачає запровадження системи довгострокового бюджетного прогнозування, яка дасть змогу формувати єдину стратегію у сфері доходів та видатків бюджету, дефіциту (профіциту) бюджету у взаємозв’язку з показниками державного боргу, що створить передумови для забезпечення сталого соціально-економічного зростання у довгостроковій перспективі. При цьому наукове обґрунтування методології визначення обсягу та структури видатків бюджету на довгостроковий період сприятиме підвищенню ефективності їх використання з метою успішного виконання першорядних завдань розвитку економіки та соціальної сфери.

Слід зазначити, що середньострокове (трирічне) бюджетне прогнозування в Україні є відокремленим від процесу поточного планування бюджету, оскільки середньострокові прогнозні показники передусім відіграють роль довідкової інформації і не слугують підґрунтям для планування показників щорічного бюджету<sup>6</sup>. Це пояснюється відсутністю науково обґрунтованої методології перспективного прогнозування та планування бюджету і, зокрема видатків бюджету, згідно з якою розробка річних бюджетів має здійснюватися в межах стратегічної багаторічної перспективи, що давало б змогу пов’язати певні стратегічні пріоритети соціально-економічного розвитку держави з очікуваними бюджетними ресурсами у короткостроковому періоді та у середньо- й довгостроковій перспективі.

Річний бюджет має стати результатом ґрунтовних розробок і напрацювань, зважених та узгоджених оцінок перспектив соціально-економічного розвитку держави, що потребує складання безперервного бюджетного прогнозу на тривалу перспективу. Перспективне прогнозування бюджету здійснюється за узагальненими показниками, які мають послідовно конкретизувати в міру наближення до визначеного (планового) року<sup>7</sup>. Йдеться про те, що розробка бюджету на певний рік має розпочинатися за декілька років. Це прописано і в урядових документах з питань бюджетного розвитку України, де, зокрема, зазначено, що формування щорічного бюджету здійснюється “на принципах середньострокового бюджетного планування з чіткими фіскальними та видатковими орієнтирами з метою досягнення

---

<sup>6</sup> Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. – К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. – С. 348.

<sup>7</sup> Лушин С. Бюджетная реформа / С. Лушин // *Економіст*. – 2005. – № 2. – С. 43.

довгострокових стратегічних цілей і перетворення бюджетної політики на дієвий інструмент соціально-економічного розвитку держави”<sup>8</sup>.

Наукове обґрунтування напрямів удосконалення системи перспективного бюджетного прогнозування дасть змогу пов’язати процес коротко-, середньо- і довгострокового прогнозування та планування видатків бюджету з певною довгостроковою стратегією соціально-економічного розвитку України. Державні цільові та бюджетні програми мають розроблятися відповідно до національних пріоритетів з урахуванням фінансових можливостей бюджету, що надаватиме бюджетній політиці рис послідовності й системності та сприятиме підвищенню її результативності.

З урахуванням довгострокового прогнозу дохідної частини бюджету та його дефіциту (профіциту), а також циклічності економічного розвитку прогнозується обсяг видатків бюджету на довгострокову перспективу (зазвичай на період до 10—15 років). Структуру бюджетних видатків доцільно прогнозувати за узагальненими показниками, а саме за розділами функціональної класифікації видатків бюджету, які конкретизуватимуться у міру наближення до планового року. Середньостроковий (на період до 3—5 років) та річний плани видатків бюджету мають обов’язково ув’язуватися з показниками довгострокового прогнозу видатків бюджету і передбачати жорсткі бюджетні обмеження для головних розпорядників бюджетних коштів.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що на сучасному етапі розвитку державних фінансів в Україні існує нагальна потреба в розробці та затвердженні науково обґрунтованої довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку України з чітко окресленою метою, пріоритетами та механізмами їх реалізації. Натомість запровадження довгострокового бюджетного прогнозування та вдосконалення системи середньострокового прогнозування і поточного планування видатків бюджету в межах бюджетної стратегії дасть змогу пов’язати процес щорічного планування видатків бюджету з довгостроковою стратегією соціально-економічного розвитку держави. Наукове обґрунтування методології довгострокового прогнозування видатків бюджету, напрямів удосконалення системи середньострокового прогнозування і поточного планування обсягу та структури бюджетних видатків з урахуванням забезпечення максимально ефективного та результативного виконання стратегічних завдань розвитку держави безперечно стане важливою передумовою процесу трансформації бюджетних видатків в ефективний інструмент регулювання соціально-економічного розвитку.

---

<sup>8</sup>Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації) : постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 160.