

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ ЯК ОСНОВА ЕФЕКТИВНОГО БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Проаналізовано ефективність планування показників Державного та зведеного бюджету України. Показано необхідність використання якісного методу оцінки ефективності планування бюджету. Визначено головні перешкоди на шляху повноцінного запровадження технологій бюджетування в країні. Запропоновано заходи для організації високоефективної системи державного бюджетного планування.

Ключові слова: бюджет, ефективність планування, Державний бюджет України, зведений бюджет, державні видатки.

Одним із важливих моментів відповідальності державної влади перед суспільством, виконавчої влади перед законодавчою є докази того, що зібрані у вигляді податків та витрачені на різні цілі суспільні кошти дали необхідний результат, що кошти не просто витратили, а використали раціонально задля реалізації певних конкретних заходів. Оскільки державні фінанси втілюються у державному бюджеті, внутрішньо наповнюючи його зміст та виступаючи одночасно і зовнішнім виявом його існування, то йдеться про таку побудову (у плануванні та реалізації) бюджету, яка дала б змогу упевнитися з достатньою достовірністю, що суспільні кошти витрачені не дарма, а з відповідною ефективністю. Такі вимоги до бюджету постають лише у ринковій економіці.

Зростання державних видатків є проблемою, яка тісно пов'язана із проблемами бюджетної політики, безпосередньо впливає на її інститути й міру втручання держави в соціально-економічні процеси, що зумовлює актуальність досліджень в цьому напрямку та приверстає особливу увагу вчених-економістів. Зокрема, проблематиці державних видатків присвячені праці В. Андрущенка, В. Дем'янишина, Я. Дяченко, І. Запатріної, Л. Клеця, Л. Лисяк, І. Луїної, Л. Панкевича, В. Опаріна, О. Романенко, Л. Сафоновой, А. Скрипника, В. Федосова, С. Юрія та інших.

У країнах з розвинутою економікою нині сформувалася досить потужна модель функціонування державних фінансів, в основу якої покладено принцип оптимальності побудови й використання державних фінансів в інтересах суспільства в цілому. Оптимальність означає, що рівень централізації бюджетних повноважень і бюджетних ресурсів має як забезпечувати

державу достатніми коштами, так і не підривати фінансової бази суб'єктів господарювання, а ступінь перерозподілу - як достатньо впливати на пропорції соціально-економічного розвитку, так і не створювати "утриманської" психології у громадян. Тобто західна модель оцінки ефективності бюджету вимагає встановлення збалансованості інтересів усіх суб'єктів фінансових відносин [14, с.66]. Західні вчені, зокрема автор відомого підручника "Державні фінанси в умовах демократії" Ш. Бланкарт, розглядає використання методів оцінки ефективності бюджету як вплив ринкових підходів на стан державних фінансів [10, с.120]. Адже в умовах ринку результативність будь-яких грошових витрат - обов'язкова умова успішної діяльності ринкового індивіда. З таким трактуванням, очевидно, варто погодитися, зважаючи, однак, на те, що йдеться тільки про вплив ринкових відносин, але не про перехід на ринкові відносини між державою і членами суспільства. Держава виробляє суспільні блага і надає їх членам суспільства здебільшого безоплатно. Але це не означає, що держава не повинна цікавитися затратами на виробництво таких благ і конкретними результатами їх використання. З точки зору економічної ефективності зрозуміло, що краще, коли виробляється більший обсяг безоплатних благ з меншими витратами. Тоді можна говорити про підвищення суспільної продуктивності і зниження трудомісткості та інтенсивності суспільного часу й праці, що необхідні для їх виробництва.

Проте, на нашу думку, на сьогодні в Україні відсутній механізм оцінки ефективності планування бюджету відповідно до принципів функціонування ринкової економіки.

Саме тому для оцінки ефективності планування

бюджету як основний ми використаємо метод, який базується на порівнянні фактичних і планових показників бюджетного фінансування за конкретними статтями. Цей метод за інерцією лишився головним під час проведення реформ у перехідний період і фактично таким виступає й дотепер, оскільки традиції його використання у країнах постсоціалістичного простору доволі стійкі.

Для проведення аналізу ефективності планування Державного бюджету України за видатками використаємо прогнозні, планові та фактичні показники за окремими статтями видатків за 2002-2008 роки (Таблиця 1).

Як бачимо з таблиці 1, видатки бюджету мають досить значну відносну похибку планування. Зокрема, дані таблиці свідчать, що похибка планування знаходиться в межах від +48,0% (капітальні видатки у 2004 році) до -79,2% (спостерігалась з капітальних видатків у 2005 році).

Такий результат, на нашу думку, є емпіричним підтвердженням низького рівня ефективності бюджетного планування в Україні. Як бачимо, похибка планування по видатках бюджету в цілому має трохи менший інтервал коливання, однак він є також досить значним. Розглядаючи стан планування видатків бюджету за окремими статтями економічної класифікації, стає зрозумілим той факт, що найгірша ситуація з плануванням показників капітальних видатків.

Так, за період з 2006 по 2008 рік недофінансованими за даною статтею залишили близько 50% видатків, а в 2005 році це відсоток, взагалі, склав 79,2 пункти. Водночас, бачимо, значне перевитрачання коштів бюджету на поточні видатки (максимум у 2005 році +20,8%).

Абсолютні похибки бюджетного планування свідчать про те, що з державного бюджету, в цілому, за 2002-2008 рр. було витрачено на 24,2 млрд. грн. більше, ніж було заплановано. Зокрема, на поточні видатки було використано на 99,1 млрд. грн. більше плану, при цьому капітальні видатки були недофінансовані на 72,0 млрд. грн.

На нашу думку, зазначені факти беззаперечно вказують на відверте соціальне спрямування видаткової частини бюджету та на абсолютне нехтування видатками на економічний розвиток. Вважаємо, наслідком такої бюджетної видаткової політики є перетворення державного бюджету з бюджету "розвитку" в бюджет "проїдання". А це, на нашу думку, в умовах сучасної світової фінансової кризи, безсумнівно, є негативним фактором, котрий не сприяє виходу ситуації економічної дестабілізації в країні, а навпаки погіршує її.

Під час планування бюджету на наступний рік, а також у ході аналізу видатків за попередні роки постає питання про співвідношення темпів зростання номінального ВВП і темпів зростання бюджетних видатків.

Таблиця 2

**Темпи зростання бюджетних видатків відносно попереднього року:
фактичні (Ф) і заплановані (П) показники, %**

Рік		Поточні видатки	Капітальні видатки	Видатки	ВВП	Інфляція
2003	Ф	121,7	160,5	126,6	109,6	108,2
	П	115,0	126,6	105,0	104,8	106,5
2004	Ф	132,0	218,8	141,7	112,1	112,3
	П	116,5	192,5	123,2	106,0	107,6
2005	Ф	137,1	30,5	117,0	102,7	110,3
	П	136,1	216,7	148,8	106,5	108,0
2006	Ф	137,7	337,0	147,4	107,3	111,6
	П	145,4	143,4	144,8	107,0	110,3
2007	Ф	122,0	166,5	127,1	107,3	116,6
	П	119,5	132,8	122,5	106,5	107,5
Середній темп зростання (Ф)*		129,9	143,1	131,5	107,8	111,8
Середній темп		125,9	158,7	127,8	106,2	108,0

*Середні темпи зростання за 2003-2007 рр. розраховано автором за формулою середнього геометричного.

Таблиця 1

Видатки Державного бюджету України за економічною класифікацією у 2002-2008рр. *, млрд.грн.

Видатки	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт
Оплата праці працівників бюджетних установ	8,7	8,9	10,6	11,2	12,9	14,2	13,1	15,3	20,7	20,7	23,8	24,7	32,3	32,9
Оплата коммунальных услуг та енергоносіїв	1,4	1,2	1,4	1,5	1,6	1,5	1,3	1,1	1,5	1,6	1,9	2,1	2,5	2,6
Відносні похибки планування видатків Державного бюджету, %														
Оплата праці працівників бюджетних установ	2,3		5,7		10,1		16,8		0,0		3,8		1,9	
Оплата коммунальных услуг та енергоносіїв	-14,3		7,1		-6,3		-15,4		6,7		10,5		4,0	
Абсолютні похибки планування видатків Державного бюджету, млрд.грн.														
Оплата праці працівників бюджетних установ	-0,2		0,6		-1,3		2,2		-0,0		0,9		-0,6	
Оплата коммунальных услуг та енергоносіїв	-0,2		0,1		-0,1		-0,2		0,1		0,2		0,1	

*Планові показники взято з законів України про бюджет на відповідний рік [2]-[9], прогнози - з постанов Кабінету міністрів України щодо схвалення прогнозу показників зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування за період з 2002 по 2009 рік, фактичні -

Найбільші фактичні темпи зростання спостерігалися для капітальних видатків у 2006 році, що, в першу чергу пов'язано з дуже низьким рівнем даної статті видатків у 2005 році та різким збільшенням капітальних видатків у 2006 році.

З таблиці 2 бачимо, що темпи зростання ні фактичні, ні планові не мають постійної, однозначної вираженої тенденції зміни. Водночас усі вони перевищують середній показник зростання номінального ВВП як фактичного (107,8%), так і планового (106,2%). Аналогічна тенденція спостерігається і відносно середніх показників

зростання інфляції. А, в свою чергу, це є свідченням того, що видатки з бюджету держави здійснюються не лише за рахунок інфляційного наповнення бюджету, але й за рахунок і інших джерел.

Для отримання повної картини ефективності планування видатків бюджету необхідним є аналіз якості прогнозування та планування показників зведеного бюджету України. Результуючі показники процесу прогнозування, планування та фактичного виконання зведеного бюджету наведено в таблиці 3.

Таблиця 3

Прогнозні та фактичні показники зведеного бюджету України на 2003-2008 роки, млрд. грн.* [11, с.22; 13, с. 34]

У матеріалах до проекту державного бюджету на:	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
2003 рік							
Доходи	64,4	73,2	82,5				
Видатки	66,2	74,4	83,1				
2004 рік							
Доходи		67,8	74,0	80,0			
Видатки		69,0	72,6	76,8			
2005 рік							
Доходи			82,4	92,4	105,0		
Видатки			82,9	92,5	105,1		
2006 рік							
Доходи				113,2	130,8	147,6	
Видатки				117,6	135,8	253,2	
2007 рік							
Доходи					174,9	197,7	224,7
Видатки					184,6	207,8	234,0
2008 рік							
Доходи						203,9	232,1
Видатки						221,1	252,3
Фактичне виконання							
Доходи	75,3	91,5	132,0	171,8	219,9	297,8	–
Видатки	75,8	101,3	141,5	175,2	226,0	309,2	–

*В якості планового показника використано прогнозне значення на відповідний рік згідно матеріалів до проекту державного бюджету цього ж року. За показник середньострокового прогнозу взято перше за хронологією прогнозне значення на відповідний рік.

На основі даних, наведених вище, можна проаналізувати ефективність планування показників зведеного бюджету України (табл.4)

Дані таблиці 4 переконливо свідчать про низьку ефективність оперативного та середньострокового планування показників зведеного бюджету України за 2004-2008 роки. Особливо погана ситуація з середньостроковим плануванням, оскільки тут похибки сягають 120,9 млрд. грн. у абсолютному значенні (2007 рік) та 128,1% у відносному (2006 рік). Особливо негативний, на нашу думку, той факт, що ситуація з кожним роком погіршується.

Отже, сьогодні в Україні існують серйозні

недоліки в механізмах середньострокового та поточного бюджетного планування видатків Державного бюджету. У цьому випадку стає зрозумілим той факт, що планові показники бюджету мають абсолютно декларативний характер. Тому за таких умов неможливе проведення послідовної бюджетної політики та побудови перспективної бюджетної стратегії, а отже планування видатків бюджету в Україні, на даний час, здійснюється ситуативно.

Головними перешкодами на шляху повноцінного запровадження технологій бюджетування в Україні є:

- відсутність загальнодержавних і

Ефективність планування показників зведеного бюджету України за 2004-2008 роки, млрд. грн.

Рік \ Пок-к	Прогноз (середньостр. план)	План	Факт	Похибка прогнозування		Похибка планування	
				абс.	%	абс.	%
2004	74,4	69,0	101,3	26,9	36,2	32,3	46,8
2005	83,1	82,9	141,5	58,4	70,3	58,6	70,7
2006	76,8	117,6	175,2	98,4	128,1	57,6	49,0
2007	105,1	184,6	226,0	120,9	115,0	41,4	22,4
2008	253,2	221,1	309,2	56,0	22,1	88,1	39,8

регіональних стратегічних орієнтирів розвитку, а також якісного та зрозумілого стратегічного планування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів;

- нереформованість більшості галузей економіки, що ускладнює застосування прогресивних технологій бюджетування;

- недостатня обізнаність фахівців провідних державних установ та органів місцевого самоврядування з надбанням світової фінансової теорії і практики, української фінансової науки;

- недосконалість управління державним і місцевими бюджетами, форм і методів бюджетного менеджменту, відсутність реального планування і прогнозування бюджету на середньо-довгостроковий період на основі новітніх світових бюджетних технологій, які досить успішно застосовуються в Західній Європі.

Для організації високоефективної системи бюджетного планування в Україні доцільно здійснити перелічені нижче заходи.

1. Розробити чітку систему державних програмних і прогнозних документів, на основі яких формується Державний та місцеві бюджети на наступний рік і середньострокову перспективу. Запровадити єдину методику середньострокового бюджетного планування на основі середньострокового прогнозування ресурсної та витратної частин бюджету, а також системи міжбюджетних трансфертів.

2. Здійснити поступові структурні зміни, передусім у соціально-культурній сфері, з метою забезпечення раціонального використання бюджетних коштів.

3. Створити систему оцінювання результативності бюджетних програм на основі безпосередніх показників їх виконання та ефективності діяльності бюджетних установ і організацій, що надають бюджетні послуги, за кінцевими результатами.

4. Запровадити дворівневу структуру програм - підпрограми для комплексного охоплення проблем, що планується розв'язати, та більш гнучкого управління програмами.

5. Удосконалити бюджетну класифікацію в

частині програмної класифікації видатків та кредитування бюджету, яка може бути застосована як для Державного, так і для місцевих бюджетів. Розробити ефективний механізм управління коштами в середньостроковій перспективі, а не лише протягом одного бюджетного року. Поетапно запровадити програмно-цільове бюджетування на рівні місцевих бюджетів із метою мінімізації ризиків, пов'язаних із неготовністю як місцевих, так і центральних органів виконавчої влади, до впровадження реформи.

Важливо, що вирішенням частини виявлених проблем функціонування бюджетної системи стане нова редакція Бюджетного кодексу, від 8 липня 2010 року.

Поряд із цим, поступове здійснення запропонованих заходів з урахуванням зарубіжного досвіду реформування сфери державного управління дасть змогу обрати та впровадити оптимальний для України шлях трансформації національної системи державних фінансів.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України // Голос України від 04.08.2010, №143.
2. Закон України "Про Державний бюджет України на 2002 рік" від 20.12.01 р. № 2905-III // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 12-13.
3. Закон України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" від 26.12.02 р. № 380-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 10-11.
4. Закон України "Про Державний бюджет України на 2004 рік" від 27.11.03 р. № 1344-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 17-18.
5. Закон України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" від 23.12.04 р. № 2285-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 7-8.

6. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України" від 25.03.05 р. № 2505-IV //Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № -18-19.

7. Закон України "Про Державний бюджет України на 2006 рік" від 20.12.05 р. № 3235-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2006. - № 9-11.

8. Закон України "Про Державний бюджет України на 2007 рік" від 19.12.06 р. № 489-V // Відомості Верховної Ради України. - 2007. - № 15-16.

9. Закон України "Про Державний бюджет України на 2008 рік" від 28.12.07 р. № 107-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2008. - № 8-9.

10.Бланкратр Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки/ Пер. з нім. С.О. Терещенко та О.О.Терещенка; за ред. В.М. Федосова. - К.: Либідь. - 2000.

11. Буковинський С.А. Концептуальні підходи до формування перспективного бюджетного плану // Фінанси України.- №3.- 2006.- С.21-28.

12.Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. / Редкол.: М.Я. Азаров (голова) та ін. - К.: НДФ1, 2004. - Т. 4: Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, О.І. Амоша (кер. авт. кол.) та ін. - 2004.

13.Затоначка Т.Г., Лаврентьев М.М. Впровадження середньострокового бюджетного планування як інструмент підвищення ефективності бюджетних видатків// Фінанси України.- №11.- 2007.- С.31-42.

14.Хохич Д.Г. Ефективність системи державних фінансів у контексті інституційного підходу//Фінанси України. - №3.- 2006.- С.65-73.

Аннотация

Роман Жебчук

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ПЛАНИРОВАНИЯ РАСХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА КАК ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОГО БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Проанализирована эффективность планирования показателей Государственного и сводного бюджета Украины. Показана необходимость использования качественного метода оценки эффективности планирования бюджета. Определены главные препятствия на пути полноценного внедрения технологий бюджетирования в стране. Предложены меры по организации высокоэффективной системы государственного бюджетного планирования.

Ключевые слова: бюджет, эффективность планирования, Государственный бюджет Украины, сводный бюджет, государственные расходы.

Summary

Roman Zhebchuk

EFFECTIVENESS OF PLANNING OF EXPENDITURES AS A BASIS FOR EFFECTIVE BUDGET MANAGEMENT

The author examines the effectiveness of State and consolidated budget of Ukraine. Show the necessity of using a qualitative method of evaluating the effectiveness of budget planning. Define the main obstacles to full implementation of technology budgeting in the country. Propose measures that are necessary for high-performance organization system of budget planning.

Key words: budget, the effectiveness of planning, the State Budget of Ukraine, the consolidated budget, public spending.