

УДК 336.14 (477)

М. І. Кульчицький,

к.е.н., доцент кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту Львівського національного університету імені Івана Франка

## ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ

### Problems and prospects of budgeting are in Ukraine

*Розглянуто практику запровадження бюджетування в країні, здійснено оцінку її стану. На основі отриманих результатів обґрунтовано необхідність підвищення ефективності використання бюджетних коштів та посилення важелів бюджетної політики в умовах інтенсифікації інтеграційних процесів.*

**Ключові слова:** державні фінанси, бюджетний устрій, програми розвитку, бюджетування, програмно-цільовий метод, багатовекторна модель державного бюджету, бюджетна політика.

*Practice of introduction of budgeting is considered in a country, the estimation of its state is carried out. On the basis of the results grounded necessity of increase of efficiency of the use of budgetary facilities and strengthening of levers of fiscal policy is in the conditions of intensification of integration processes.*

**Keywords:** state finances, budgetary mode, program development, budgeting, performance program budgeting, and multivectorial model of state budget, fiscal policy.

**Вступ.** Ринкові умови сьогодення вимагають від учасників фінансової сфери нових підходів у їхній діяльності, зокрема підвищення якості послуг, забезпечення стійкості, надійності й стабільності. Побудова вітчизняної економіки на ринкових засадах, стратегічний курс України на євроінтеграцію, глобалізація економічних процесів у поєднанні з кризовими потрясіннями, спричиненими зовнішніми та внутрішніми чинниками, потребують посилення значення бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку в поєднанні з ринковими важелями й інструментами. Завдання полягає у тому, щоб з урахуванням переваг ринкової економіки підвищувати роль економічних методів управління, зокрема за допомогою доходів і видатків бюджету та посилювати їхній вплив на зміцнення економіки й зростання добробуту громадян.

Однак в умовах обмеженості фінансових ресурсів, які держава спроможна спрямувати на соціальний та економічний розвиток, особливої актуальності набувають питання вдосконалення процесу бюджетування та програмно-цільового методу формування бюджету, як інструмента підвищення ефективності використання бюджетних коштів та посилення важелів бюджетної політики.

В Україні упродовж останніх років спостерігається негативна тенденція розвитку процесу бюджетування, і тому надзвичайно актуальним завданням є вирішення питань, які потребують наукових досліджень, зокрема оптимізація процесу управління бюджетними видатками, визначення їх структури та контроль за ефективним використанням бюджетних коштів.

Дослідженням цієї проблематики займалися такі зарубіжні вчені, як: Дж. М. Кейнс, А. В. Каретто, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, В. Танзі; серед українських вчених відмітимо наукові роботи В. Андрушенка, В. Базилевича, О. Василика, С. Буквинського, В. Демянишина, О. Кириленко, І. Луніної, В. Опаріна, Ю. Пасічника, А. Соколовської, В. Федосова, Ф. Ярошенка та інших.

**Постановка задачі.** Метою статті є визначити підхід до створення моделі та методів бюджетування в сучасних умовах на основі інноваційності.

**Результати дослідження.** Бюджетування – це специфічна форма бюджетного менеджменту, його важлива складова, пов'язана з розробкою та аналізом бюджетів, окремих кошторисів і державних програм на основі альтернативних варіантів. Процес бюджетування почав поступово поширюватися на різні сфери фінансів. Його становлення й розвиток на макроекономічному рівні у сфері державних фінансів значно вплинули на мікроекономічний рівень – корпоративні фінанси, управління фінансовою діяльністю суб'єктів господарювання.

Зарубіжний досвід використання бюджетування як однієї з технологій управління державними фінансами свідчить про те, що воно саме по собі не може існувати без системного підходу, оскільки орієнтоване на певні результати від використання бюджетних коштів. Ефективного результату, своєю чергою, практично неможливо досягти виключно за рахунок технологій бюджетування, оскільки це взаємопов'язані заходи і фінанси лише обслуговують їх здійснення. Саме тому в більшості зарубіжних країн технології бюджетування запроваджувалися одночасно із структурними змінами, або одразу ж після їх здійснення. І насамперед реформуванню підлягала вся система державного управління з метою підвищення відповідальності урядових інституцій за результати своєї діяльності (Австралія, Нова Зеландія, Великобританія, Сполучені Штати Америки та інші).

Враховуючи зарубіжний досвід, насамперед в Україні необхідно вдосконалити підходи до визначення стратегічних цілей, під які будуть розроблятися програми та застосовуватися сучасні технології бюджетування. Наприклад програми в галузі освіти, культури, охорони здоров'я формуються через інфраструктуру багатьох головних розпорядників коштів, яка створена ще за радянських часів. Така ситуація яскраво відображає системну проблему у галузі державних фінансів – розпорощення коштів, що ускладнює загальну координацію в певних галузях відповідними міністерствами країни.

Більше того, у разі запровадження у практику роботи міністерств і відомств стратегічного планування, як це передбачається кількома роками поспіль у бюджетних резолюціях, реалізація стратегічних цілей профільними міністерствами буде неможливою через підпорядкованість багатьох закладів освіти, культури, охорони здоров'я іншим міністерствам і відомствам. Тому для реалізації технологій бюджетування необхідно провести структурні реформи, зокрема у соціальній сфері держави.

Доступність і ефективність функціонування системи охорони здоров'я, якісної освіти, налагодженого соціального захисту сприяють розвитку людського потенціалу й підвищенню рівня життя, покращенню демографічної ситуації в державі, що є надзвичайно актуальним для України.

Однак більшість зарубіжних країн впроваджували методики бюджетування в комплексі з іншими реформами упродовж багатьох років. Для цього розроблялися відповідні стратегії в рамках єдиного документа. В Україні система стратегічного планування перебуває на стадії формування, хоча трансформаційні процеси тривають уже понад 20 років. Розбудова держави, впровадження нових інструментів ринкового регулювання соціально – економічних процесів потребують чітко визначеної та прийнятної для суспільства стратегії досягнення пріоритетних цілей державної, у тому числі фінансової політики. Така стратегія повинна будуватися на певній економічній доктрині та обов'язково передбачати питання регіонального розвитку країни.

Від стратегічного бачення напрямів фінансово-економічної й соціальної політики залежить вироблення відповідних заходів, реалізація яких дасть змогу в кінцевому підсумку досягти стійкого економічного зростання на основі виважених, системних і послідовних кроків та ефективного використання бюджетних коштів.

Відсутність документа щодо основних напрямів соціального і економічного розвитку може призвести до неефективного витрачання й без того обмежених бюджетних ресурсів та розбалансування фінансової й економічної систем. Усе це необхідно врахувати, оскільки на сьогоднішній день програма діяльності уряду, яка за своєю суттю є стратегічним документом та відповідно до цілей і пріоритетів якої мали б формуватися галузеві стратегії, здійснюватися акумуляція й розподіл фінансових ресурсів, на жаль, не є довгостроковим документом.

Система прогнозування і програмування, як відомо включає велику кількість установ (відповідальних за розроблення), тому досить складно забезпечити їх координацію в рамках обмеженого часу. У цій системі також існують певні протиріччя, зокрема такі:

- розподіл коштів на виконання програм не завжди пов'язується із прогнозуванням і програмуванням, хоча це взаємозалежні процеси;
- не існує довго- або середньострокових програмних документів;

- згідно з Бюджетним кодексом України "Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період" – документ, у якому повинні передбачатися параметри бюджетної політики на наступний бюджетний період. Стаття 33 Бюджетного кодексу України розкриває зміст цього документу, але при цьому відсутня важлива інформація наміри щодо фіскальної, цінової й соціальної політики уряду, а також важливі параметри макрофінансової бази (очікуваний рівень надходжень, обсяг видатків відповідно до функціональної чи економічної класифікації);

- не існує політичного програмного документа, на основі якого має розроблятися проект бюджету. Державна програма економічного й соціального розвитку, яка містить завдання та пріоритети на наступний рік, розробляється паралельно з бюджетом, і не існує механізму для забезпечення їх цілковитої взаємної відповідності.

На особливу увагу заслуговує існуючий механізм державних цільових програм, кількість яких в Україні зростає. У цілому, цільові програми є тим інструментом, який координує діяльність центральних і регіональних органів влади, відповідальних за їх виконання. Однак в Україні реалізація таких програм пов'язана з низкою проблем: по-перше, оцінка фіскального впливу нових цільових програм не проводиться належним чином через недостатній рівень відповідних навичок і зацікавленості їх розробників; по-друге, немає єдиного загальнодержавного стратегічного документа, що призвело фактично до відсутності чітко встановлених довгострокових пріоритетів державної політики, на реалізацію яких мають біти спрямовані цільові програми; по-третє, цільові програми не узгоджуються з бюджетними ресурсами; по-четверте, нерозвиненість середньострокового бюджетування не дає змоги врахувати поступову реалізацію цільових програм упродовж кількох років, що в ряді випадків веде до часткового їх фінансування (а часто його відсутності). Така ситуація є наслідком неефективного управління у сфері загального економічного планування розвитку держави в цілому й управлінні бюджетом зокрема, яка є одним із найдієвіших інструментів регулювання соціально-економічних процесів у країні.

Нині в Україні затверджується багато програм, які відповідають індивідуальним або груповим інтересам, без прив'язки до загальнодержавної стратегії. Як наслідок з'являються приховані зобов'язання у формі затверджених (навіть на рівні Верховної Ради України) програм, які фінансуються недостатньо або взагалі не фінансуються. Складові кожної цільової програми повинні бути включені у структуру бюджетної програми й затверджені як складова бюджету. Зобов'язання щодо здійснення процедури оцінки фіскального впливу має бути закріплено у законодавчому порядку.

Для забезпечення включення бюджетної частини цільової програми у структуру бюджетної програми необхідно внести зміни у методику бюджетування. На наш погляд, доцільно включити цільові програми в бюджетну структуру, як підпрограми, міжгалузевих програм, оскільки останні використовуються, як правило для координування зусиль декількох державних відомств, залучених до виконання конкретної програми. При цьому визначається відомство-координатор, а відповідальність за досягнення цілей програми несуть усі відомства. Пізніше цільова програма включається у структуру програми координатора на вищому рівні й, у вигляді підпрограми, у структуру інших залучених відомств. Отже, запровадження дворівневої структури бюджетних програм може стати вдалим виходом із ситуації, що склалася. Усі державні програми необхідно класифікувати, зважаючи на їхній вплив на фіскальну ситуацію у країні та можливості бюджету для забезпечення їх стабільного фінансування. З цією метою необхідно закріпити відповідальність за проведення оцінки впливу на бюджет розробника програм, за підготовку методики проведення оцінки фіскального впливу, тренінгу працівників галузевих міністерств і відомств із цих питань, а також надавати свої висновки за Міністерством фінансів України.

На нашу думку, активне впровадження системи бюджетування сприятиме зміцненню взаємозв'язку стратегічних цілей розвитку держави й результатів діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших учасників бюджетного процесу. Однак це потребує як запровадження нових сучасних технологій управління державними фінансами, включаючи бюджетування, так і вдосконалення самого бюджетного процесу.

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

- відсутність загальнодержавних і регіональних стратегічних орієнтирів розвитку, а також якісного та зрозумілого стратегічного планування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів. Прийняття виважених, обґрунтованих і послідовних рішень про напрями реалізації бюджетної політики, як складової загальнодержавної фінансово-економічної політики, є запорукою досягнення поставлених цілей, оскільки часта зміна державних пріоритетів свідчить про відсутність комплексного й довгострокового бачення результатів діяльності всіх учасників бюджетного процесу;

- неререформованість 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 державними і місцевими бюджетами, форм та методів бюджетного менеджменту, відсутність реального планування і прогнозування бюджету на середньо- й довгостроковий періоди на основі новітніх світових бюджетних технологій, які досить успішно застосовуються у Західній Європі.

**Висновки.** Отже, для повноцінного застосування програмно-цільового бюджетування в Україні необхідні системні зміни. По-перше, модернізація всієї системи стратегічного планування і прогнозування. Цей крок має врахувати структурні реформи в Україні, спрямовані на підвищення ефективності функціонування галузей і підвищення якості надання державних послуг. По-друге, вдосконалення методики бюджетування (в даному випадку програмно-цільового бюджетування на основі принципу "базового" бюджетування) з огляду на світовий досвід. Ця методика повинна бути науково обґрунтованою, максимально адаптованою до вітчизняних фінансових реалій та враховувати останні досягнення західної практики бюджетування й бюджетного федералізму. По-третє, поступове професійне навчання сучасних методик бюджетування фахівців, що працюють у сфері державних фінансів, починаючи з рівня політиків, державних службовців, які приймають управлінські рішення, й закінчуючи фахівцями на місцях і майбутніми спеціалістами.

В новій редакції Бюджетного кодексу України зроблено перший крок щодо запровадження програмно-цільового бюджетування у бюджетному процесі. Однак норма передбачена в кодексі немає обов'язковості його запровадження, лише за згодою відповідних рад. Нові напрями бюджетування реалізувати на практиці дуже важко, з огляду на небажання на робочих місцях в регіонах запроваджувати нові прогресивні методи планування і прогнозування.

З огляду на зазначене вище для організації та забезпечення стабільної позитивної динаміки економічного і соціального розвитку країни необхідно запровадити певні заходи, а саме:

1. Розробити чітку систему державних програмних і прогнозних документів, на основі яких формуються державний та місцеві бюджети на наступний рік та середньострокову перспективу. Їх перелік має бути структурований за терміном дії (коротко-, середньо- та довгострокові), включати документи, що стосуються регіонального аспекту, й водночас відповідати принципу достатності (оптимальна кількість документів). Запровадити єдину методику середньострокового планування на основі середньострокового прогнозування ресурсної та витратної частини бюджету, а також системи міжбюджетних трансфертів.

2. Здійснити поступові структурні зміни, передусім у соціально-культурній сфері, з метою забезпечення раціонального використання бюджетних коштів. Такі зміни мають передбачати оптимізацію бюджетних установ, запровадження нової системи договірних відносин про надання послуг за галузевим принципом та розроблення і впровадження державних стандартів надання бюджетних послуг, передачу відомчих закладів до компетенції відповідних міністерств. Ці дії повною мірою відповідають вимогам сучасних підходів до управління бюджетними ресурсами та сприятимуть проведенню профільним міністерством єдиної політики у відповідній галузі, що, у свою чергу, слугуватиме встановленню безпосередньої відповідальності за витрачені ресурси й досягнуті в галузі результати.

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. Ця система має передбачати механізм удосконалення управління програмами або припинення їх реалізації. Запровадити оприлюднення міністерствами й відомствами звітів про досягнуті результати з метою підвищення прозорості бюджетного процесу та підзвітності органів державної влади громадянам.

4. Змінити підходи до формування й виконання бюджетних програм як на рівні державного бюджету так і місцевих бюджетів. Запровадити дворівневу структуру програм. Обов'язковою умовою формування програм і включення їх до проекту бюджету має бути повна відповідність стратегічним цілям головного розпорядника, що забезпечить тісний зв'язок очікуваних кінцевих результатів (соціальних ефектів для суспільства) й безпосередніх результатів від реалізації програми (обсягу та якості надання бюджетних послуг).

5. Удосконалити бюджетну класифікацію в частині програмної класифікації видатків та кредитування бюджету, яка може бути застосована як для державного, так і для місцевих бюджетів. Необхідно розробити ефективний механізм управління коштами у середньостроковій перспективі, а не лише протягом одного року. Поетапно запровадити обов'язкове програмно-цільове бюджетування на рівні місцевих бюджетів із метою мінімізації ризиків, пов'язаних з неготовністю як місцевих так і центральних органів виконавчої влади, до впровадження реформ (відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу програмно-цільовий метод бюджетного планування може бути запроваджений за рішенням місцевої ради).

6. Запровадити загальнодержавні і регіональні стратегічні орієнтири розвитку, а також зрозуміле стратегічне планування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів;

7. Провести реформування більшість галузей економіки, щоб вони не ускладнювали застосування прогресивних технологій бюджетування;

8. Забезпечити обізнаність фахівців з досягненнями світової фінансової теорії і практики, української фінансової науки;

9. Удосконалити управління державним і місцевими бюджетами, форми та методи бюджетного менеджменту, планування та прогнозування бюджету на середньо- та довгострокову перспективу на основі новітніх світових бюджетних технологій.

Очевидно, запропоновані заходи необхідно здійснювати поступово, з урахуванням зарубіжного досвіду реформування державного управління, важливою складовою якого є запровадження сучасних технологій бюджетування. Аналіз світового досвіду допоможе не тільки оцінити переваги та недоліки різних методів бюджетування, а й обрати та поступово запровадити оптимальний варіант для України.

В умовах глобалізації та інтеграційних процесів активне впровадження бюджетування сприятиме зміцненню взаємозв'язку стратегічних цілей розвитку держави й результатів діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших учасників бюджетного процесу. Це потребує як запровадження нових сучасних технологій управління державними фінансами, включаючи бюджетування, так і вдосконалення самого бюджетного процесу в країні.

#### Список використаних джерел:

1. Білобловський С. Складові елементи процесу бюджетування / С. Білобловський // Економіка, Фінанси, Право. – 2002. – №8. – С. 20–25.
2. Бузак Н. І. Бюджетування, облік і контроль затрат на впровадження сучасних інформаційних технологій / Н. І. Бузак // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 3. – С. 185-189.
3. Гладкий Д. Особливості планування доходів і витрат бюджету / Д. Гладкий // Вісник НБУ. – 2008. – № 1 – С. 6–8.
4. Загорський В. С. Бюджетна система та оподаткування в Україні: проблеми розвитку: монографія / В. С. Загорський. – Х.:ВД "ІНЖЕК". – с. 288.
5. Запатріна І. В. Програмно-цільовий метод бюджетування / І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2006. – №10. – С.156–178.
6. Кириченко О. А. Сутність бюджетування. Українські реалії / О. А. Кириченко // Фінанси України. – 2007. – № 2. – С. 138–141.
7. Кульчицький М. І. Програмно-цільовий метод, як складова управління місцевими фінансовими ресурсами / М. І. Кульчицький // Фінанси в трансформаційній економіці України : [навч. посіб.]; за ред. д. е. н., проф. М. І Крупки. – Львів : Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2007. – С. 565-609.
8. Онищенко С. В. Фінансове планування – основний елемент управління фінансами підприємств / С. В. Онищенко // Фінанси України. – 2000. – № 9. – С. 58–62.
9. Ярошенко Ф. О. Багатовекторне управління програмами розвитку державних фінансів / Ф. О. Ярошенко, С. Д. Бушуєв // Фінанси України. – 2011. – №12. – С. 3–10.

*Стаття надійшла до редакції 01.06.2012 р.*



ТОВ "ДКС Центр"