

ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

THE BUDGET PLANNING OF GOVERNMENT EXPENDITURES IN THE CONTEX OF NATIONAL FISCAL POLICY

**Олександр
Міняйло**
к. е. н., доцент
кафедри
економічної теорії
та конкурентної
політики
Київського
національного
торговельно-
економічного
університету

**Oleksandr
Minyaylo**
PhD, Associate
Professor of
Economic Theory
and Competition
Policy Department
Kyiv National
University of Trade
and Economics

МАКРОЕКОНОМІКА

У статті розглянуто сучасний стан бюджетних видатків в Україні та проаналізовано їх структуру за функціональною класифікацією, на основі чого виокремлено пріоритетні напрямки державних видатків бюджетної політики. Визначено значення державних цільових програм у системі планування видатків державного бюджету. Встановлено взаємозв'язок та взаємозалежність між прогнозуванням та плануванням бюджетних видатків.

The article deals with current state of budget expenditures in Ukraine. The structure of these expenditures is analyzed by functional classification. The priorities for public expenditures are allocated. There are welfare expenditures, safety net expenditures, expenditures for economic activity and government spending. At the same time, the article found that such socially significant costs as expenditures on education and health tend to decrease. Structural changes in the costs indicate the need for fiscal stabilization policy in budget expenditure in the medium term.

The results of the analysis of budget planning revealed the relationship between the number of amendments to the government budget and the gross domestic product of the state. The participants of expenditure planning were systematized to optimize the planning of government spending. The principles of the budget system are proposed. This will ensure the efficient allocation of government expenditures. The article states that the current system of budget planning is in transition from a traditional method to program-target method of expenditure planning.

The paper is also established the relationship and interdependence between forecasting and planning of government expenditures. One of the primary problems of budgeting and forecasting process is further its improving which should be based on available budget. Also, the article defines the role and importance of economic-mathematical methods and models that allow predicting and planning the revenues and expenditures of the government budget.

The paper sets the value of state targeted programs in the planning of the government budget. One of the problems of effective expenditure planning is inconsistency budget programs with state target programs. Expenditures for the state targeted programs are planned within the limit of expenditures for the budget program, but finally the state target program is executed within budget program and funded not fully.

Government targets and budget programs should be developed based on the identified national priorities of social and economic development taking into account the financial capacity of the budget that will provide consistency and will increase effectiveness of fiscal policy.

Ключові слова: бюджет, бюджетна політика, державні видатки, цільові програми, програмно-цільовий метод планування.

Key words: budget, fiscal policy, government spending, targeted programs, target-oriented planning method.

Постановка проблеми. Бюджетна політика держави має значний вплив на розвиток окремих галузей та економіки в цілому, а також на рівень соціальної інфраструктури. Зазначене потребує забезпечити оптимальний розподіл обмежених бюджетних коштів за спрямуваннями соціально-економічного розвитку країни, а також забезпечення відповідності структури видатків бюджету визначеним стратегічним цілям.

Прогнозування та планування бюджетних показників ґрунтується на аналізі тенденцій формування та виконання доходів та видатків бюджету, макроекономічних показників економічного і соціального розвитку. При цьому, значну роль відіграють економіко-математичні методи та моделі, що дозволяють прогнозувати та планувати доходи і видатки бюджету в динаміці з урахуванням їх взаємовпливу з макроекономічними та зовнішніми факторами [8, с. 43]. Роль видатків державного бюджету значною мірою визначається величинами валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через них [4]. Структура видатків бюджету залежить від переліку завдань, які є пріоритетними на певному етапі розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вагомих наукових досліджень з питань удосконалення системи планування бюджетних видатків слід виділити праці Дж.Б'юкенена,

А.Вагнера, Дж. Кейнса, С.Лушина, В.Гейця, І.Запатріної, І.Луніної, В.Опаріна, І.Чугунова, С.Юрія та інших.

Виклад основного матеріалу. Одним з основних показників, що характеризує бюджет є рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджетну систему країни [7]. Аналіз динаміки показника виявив його поступове зростання з 31,6% до 35% у період 2007-2010 років, у 2011 році - зменшення до 32,0%, у 2012 році зростання до 35,2% (табл. 1).

Структура видатків бюджету та їхня частка у ВВП визначають ефективність впливу держави на економічний розвиток та є індикатором пріоритетності певної функції держави. Пріоритети бюджетної політики фактично виявляються у напрямках державних видатків [13, с. 75].

Науково обґрунтоване визначення обсягу та структури бюджетних видатків на плановий період з урахуванням забезпечення їх максимально ефективного та результативного впливу на соціально-економічний розвиток держави та регіонів, створює передумови для прискореного економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі та підвищення життєвого рівня населення України [14, с. 417]. Розглянемо структуру видатків Державного бюджету України у розрізі функціональної класифікації (без урахування міжбюджетних трансфертів) (табл. 2).

Таблиця 1

Рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту через
Зведений бюджет України

Показники	Роки					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ВВП, (млн. грн.)	720731	948056	913345	1082569	1316600	1408889
Видатки з урахуванням кредитування, (млн. грн.)	227638	312017	310225	379191	421611	496311
Частка обсягу бюджетних видатків у ВВП, (%)	31,6	32,9	34,0	35,0	32,0	35,2

Розраховано автором на основі офіційних даних Державної казначейської служби України та Міністерства фінансів України [2, 10].

**Структура обсягу видатків державного бюджету
за функціональною класифікацією та кредитування бюджету**

Показники	Роки							
	2009		2010		2011		2012	
	млн. грн.	питома вага, %	млн. грн.	питома вага, %	млн. грн.	питома вага, %	млн. грн.	питома вага, %
Загальнодержавні функції	24 850,4	13,8	34 694,3	15,4	39 996,6	16,8	44 010,7	16,2
Оборона	9 663,3	5,4	11 347,1	5,0	13 241,1	5,5	14 485,7	5,3
Громадський порядок, безпека та судова влада	24 159,2	13,4	28 570,7	12,7	32 415,3	13,6	36 469,8	13,4
Економічна діяльність	33 294,3	18,5	36 030,0	16,0	44 771,6	18,8	49 396,0	18,2
Охорона навколишнього природного середовища	1 824,3	1,0	2 292,7	1,0	3 008,4	1,3	4 135,4	1,5
Житлово-комунальне господарство	270,6	0,2	844,4	0,4	324,2	0,1	379,7	0,1
Охорона здоров'я	7 535	4,2	8 759,0	3,9	10 223,8	4,3	11 358,5	4,2
Духовний та фізичний розвиток	3 216,7	1,8	5 165,5	2,3	3 830,4	1,6	5 488,5	2,0
Освіта	23 925,7	13,3	28 807,5	12,8	27 232,7	11,4	30 243,2	11,2
Соціальний захист та соціальне забезпечення	51 517,6	28,6	69 311,3	30,7	63 540,2	26,6	75 254,4	27,7
Видатки, всього	180 257,1	100	225 822,5	100	238 584,3	100	271 221,9	100,0

Узагальнено автором на основі звітних даних Державної казначейської служби України про виконання державного бюджетів.

Найбільшу питому вагу у загальній структурі видатків 2012 року, серед перших п'яти місць посідають видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення - 75254,4 млн. грн. (27,7%), економічну діяльність - 49396,0 млн. грн. (18,2%), загальнодержавні видатки - 44010,7 млн. грн. (16,2%), громадський порядок, безпеку та судову владу - 36469,8 млн. грн.

(13,4%) та на освіту - 30243,2 млн. грн. (11,2%). Другу п'ятірку формують видатки на оборону - 14485,7 млн. грн. (5,3%), охорону здоров'я - 11358,5 млн. грн. (4,2%), духовний та фізичний розвиток - 5488,5 млн. грн. (2,0%), охорону навколишнього середовища - 4135,4 млн. грн. (1,5%) та на житлово-комунальне господарство - 379,7 млн. грн. (0,1%), (рис. 1).



Рис. 1. Структура бюджетних видатків України протягом 2009-2012 рр.

Поступове збільшенні загального обсягу видатків державного бюджету, не забезпечує постійності в обсягах, а саме видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення протягом 2009-2012 років зростають або зменшуються щороку на 2,1-4,1%. Так, у 2009 вони склали 51517,6 тис. грн. або 28,6% загального обсягу видатків державного бюджету, у 2010 році зросли на 2,1% та склали 69311,3 тис. грн. або 30,7%, у 2011 році зменшились до 26,6% або 63540,2 тис. грн., а у 2012 році становили 75254,4 тис. грн. або 27,7% загального обсягу видатків. При цьому, видатки на загальнодержавні функції стабільно зростають в середньому на 1,5% щороку та склали у 2011 році 39996,6 тис. грн. або 16,8% загального обсягу видатків, а у 2012 році зменшились до 16,2% та становили 44010,7 тис. гривень.

Видатки на економічну діяльність також не є стабільними та зростають на 2,6% щороку. При цьому, у 2009 році такі видатки склали 33294,3 тис. грн. або 18,5%, у 2010 році зменшились на 2,5% та склали 16% або 36030,0 тис. грн., у 2011 році зросли до 44771,6 тис. грн. або 18,8%, у 2012 році зменшились до 18,2% загального обсягу видатків та становили 49 396,0 тис. гривень. Аналогічна нестабільність у витрачання коштів спостерігається у сфері оборони. Так, видатки у 2009 році становили 9663,3 тис. грн. або 5,4%, у 2010 році - 11347,1 тис. грн. або 5,0% та у 2011 році - 13241,1 тис. грн. або

5,5%), у 2012 році - 14485,7 тис. грн. або 5,3% загального обсягу бюджетних видатків.

Разом з цим, слід відзначити, що видатки на таку суспільно значущу галузь як освіта мають тенденцію до зменшення. У 2012 році видатки на цю галузь становили 30243,2 тис. грн. (11,2%), що на 1,6% менше аналогічного показника у 2010 році - 28807,5 тис. грн. (12,8%). Видатки на охорону здоров'я у 2010 році також зменшились у порівнянні із 2009 роком на 0,3% та склали 3,9%, у 2011 році зросли на 0,4% та становили 4,3%, а у 2012 році зменшились та склали 4,2% загального обсягу видатків або 11358,5 тис. грн.

Таким чином, разом із збільшенням обсягу видатків державного бюджету відбувається переорієнтація за напрямками видатків. Структурні зміни у видатках свідчать про необхідність стабілізації бюджетної політики у сфері видатків бюджету в середньостроковому періоді.

Особливо важливим для соціально-економічного розвитку країни є своєчасне внесення змін до прогнозних показників, які виступають основою для планування бюджету держави на майбутній бюджетний період. За результатами проведеного аналізу стану планування бюджету виявлено тісний взаємозв'язок між кількістю внесених змін до головного плану країни та обсягами валового внутрішнього продукту держави (рис. 2) [13, с. 144].

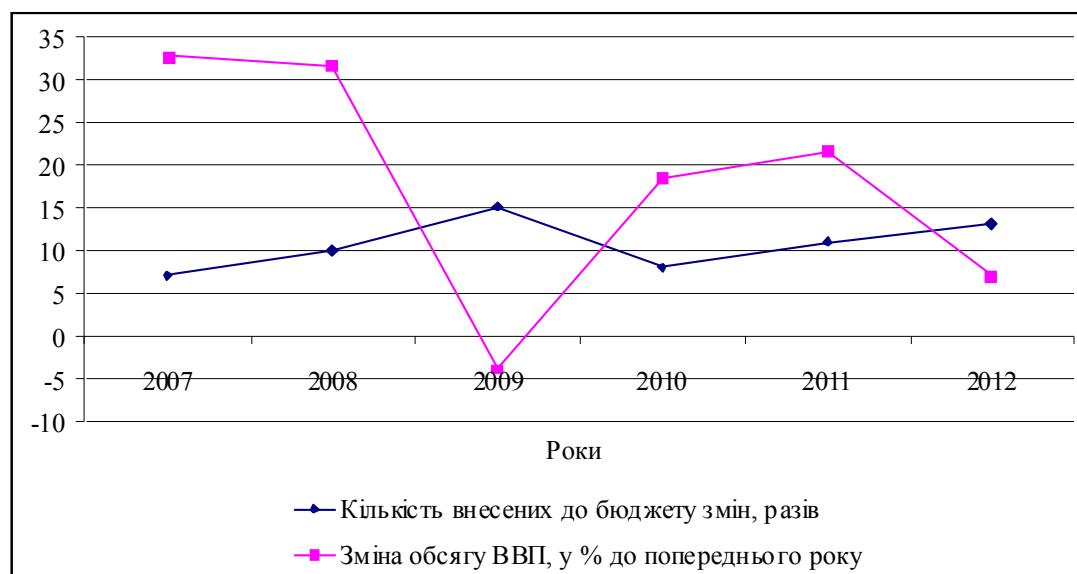


Рис. 2. Взаємозв'язок внесення змін до державного бюджету та зміни обсягу валового внутрішнього продукту у 2007-2012 роках

Негативний вплив багаторазового внесення змін до планових показників під час реалізації закону про Державний бюджет на економічний розвиток країни зумовлений недостатньо якісною системою планування в країні, що спричиняє нестабільність прийняття бюджетних рішень щодо напрямів використання бюджетних коштів. Відсутність зв'язку між прогнозними та плановими показниками призводить до зниження їх практичної цінності, що у свою чергу, зумовлює потребу в постійному коригуванні стратегічних цілей та щорічному розрахунку нових прогнозних індикаторів та планових показників [15].

Принципи побудови бюджетної системи можна вважати принципами ефективного планування бюджетних видатків. На нашу думку, з метою оптимізації видаткової частини державного бюджету необхідно наголосити на наступних:

- принцип збалансованості, який визначає, що повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний період;

- принцип обґрунтованості, що передбачає формування бюджету на реальних макроекономічних показниках соціально-економічного розвитку України та розрахунках доходів і витрат бюджету;

- принцип ефективності та результативності, відповідно до якого усі учасники бюджетного процесу прагнуть досягти поставлених цілей і завдань інноваційного розвитку економіки шляхом якісного надання суспільних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів;

- принцип цільового використання бюджетних коштів, який передбачає використання коштів лише на цілі, що визначені бюджетними призначеннями та асигнуваннями.

На думку багатьох фахівців складання проекту бюджету є найважливішою та найскладнішою частиною бюджетного планування [1]. В Україні під час формування державного бюджету свою роль у процесі планування видатків відіграють визначені законодавством органи управління, система яких зображена на рис. 3 [11].

Складанню державного бюджету передують розробка основних прогнозних макроекономічних і соціально-економічних показників економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди та аналіз виконання бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах, оцінка обсягу фінансових ресурсів відповідно до рівня соціально-економічного розвитку країни, а також валового внутрішнього про-

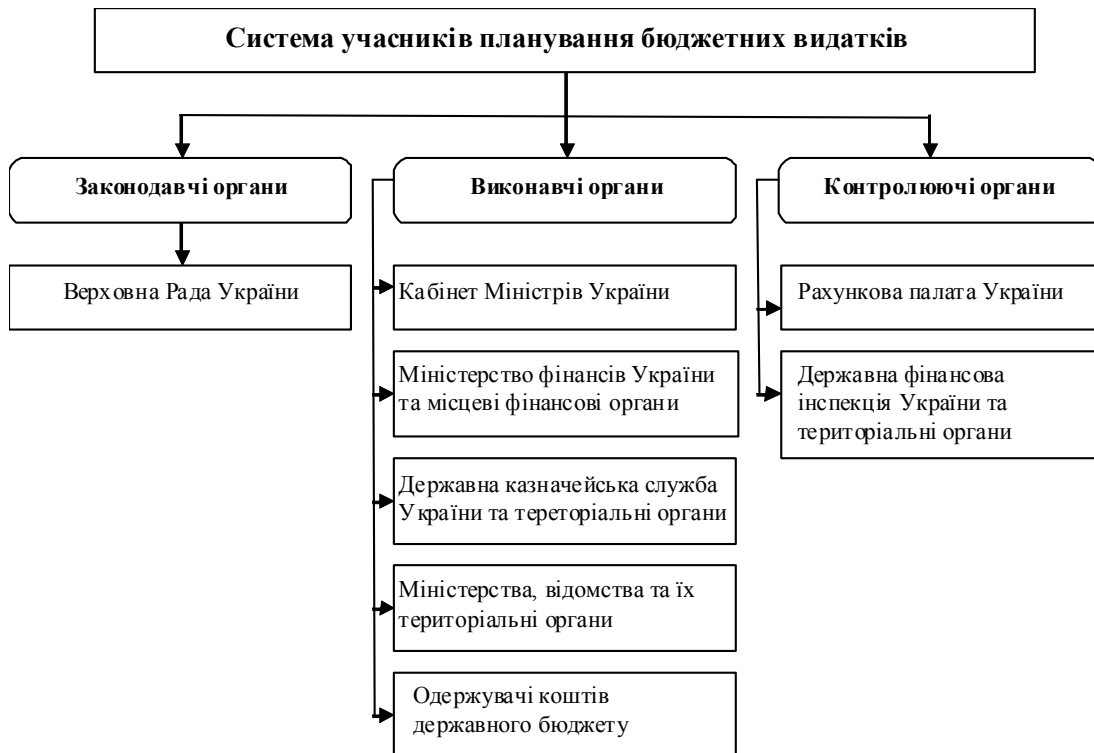


Рис. 3. Учасники планування бюджетних видатків

дукту, що дає можливість Міністерству фінансів визначити загальний рівень доходів, видатків та кредитування бюджету, дати оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету та визначити індикативні прогнозні показники на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Збалансовані Міністерством фінансів поточні показники проекту державного бюджету мають бути доведені до міністерств та інших головних розпорядників бюджетних коштів. Отримані показники щодо проекту державного бюджету головні розпорядники коштів розглядають і подають Міністерству фінансів у встановлені терміни бюджетні запити з відповідними розрахунками та обґрунтуваннями відповідно до вимог інструкції з підготовки бюджетних запитів, з урахуванням звітів про виконання паспортів бюджетних програм, а також висновків про результати контрольних заходів [1].

В цілому безпосередня робота зі складання проекту державного бюджету України на плановий рік розпочинається із затвердження Плану заходів Міністерства фінансів України щодо забезпечення складання проекту Державного бюджету України на плановий рік. Даний план заходів передбачає три послідовні етапи їх виконання:

- перший етап - визначення основних напрямів бюджетної політики та підготовку попередніх показників проекту бюджету на плановий рік;
- другий етап - включає підготовку пропозицій до проекту Державного бюджету України на наступний період для схвалення Кабінетом Міністрів України;
- третій етап - полягає у підготовці проекту Державного бюджету України на наступний рік для подання до Верховної Ради України.

У бюджетному плануванні бере участь весь апарат фінансових органів як на центральному, так й на місцевому рівнях. Головним завданням бюджетного планування є оптимізація структури видатків бюджету. Таке завдання є досить складним як в умовах фінансової стабільності у державі, так і під час фінансової кризи. Слід зазначити, що часто заявлений головними розпорядниками обсяг додаткового ре-

сурсу на наступний бюджетний рік, що є необхідним для виконання своїх функцій та реалізації державних цільових програм, удвічі перевищує прогнозний обсяг видатків на цей самий період. Тому необхідно знаходити оптимальне співвідношення між напрямками бюджетного фінансування.

В сучасних умовах система бюджетного планування перебуває у перехідному періоді від традиційного методу до програмно-цільового методу планування бюджетних видатків. Поряд із тим, що у бюджетному процесі застосовуються основні елементи програмно-цільового методу, все ще не змінено основну концепцію формування державного бюджету.

Удосконалення програмно-цільового методу у бюджетному процесі на сучасному етапі включає в себе такий елемент як стратегічне та середньострокове бюджетне планування, тобто встановлення пріоритетів, стратегічних цілей та завдань. Такі пріоритети визначаються Основними напрямками бюджетної політики на наступний бюджетний період та програмами економічного та соціального розвитку країни та адміністративно-територіальної одиниці.

Складений прогноз бюджету на середньостроковий період не є основою для планування бюджету на наступний бюджетний період та обмежується довідково-інформаційною функцією при складанні бюджету на відповідні періоди. Це пояснюється недостатнім рівнем розвитку науково обґрунтованої методології перспективного прогнозування та планування видатків бюджету, відповідно до якої розробка річних бюджетів повинна здійснюватись в рамках стратегічної багаторічної перспективи, що дозволить ув'язати визначені стратегічні пріоритети соціально-економічного розвитку з очікуваними бюджетними видатками у короткостроковому періоді та на перспективу [14, с. 431]. Однією з першочергових проблем бюджетного планування та прогнозування є подальше вдосконалення процесу бюджетного прогнозування та планування у напрямку узгодження процесу визначення цілей соціально-економічного та бюджетного розвитку, виходячи з наявних бюджетних коштів та розподілу цих ресурсів з урахуван-

ням стратегічних цілей державної політики [9, с. 7-8].

Формою виявлення стратегії суспільного розвитку є державні цільові програми, які мають сприяти реалізації державної політики у сфері розвитку галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць з використанням бюджетних коштів [3]. В сучасних умовах, однією із проблем забезпечення ефективного планування видатків бюджету є неузгодженість бюджетних програм із державними цільовими програмами. Так, бюджетні програми формуються на підставі державних цільових програм і в той же час, вони можуть містити у своєму складі декілька державних цільових програм, які будуть фінансуватись за рахунок бюджетних коштів. При цьому, обсяг видатків на виконання державних цільових програм планується в межах граничного обсягу видатків на виконання бюджетної програми. Таким чином, державна цільова програма виконується в рамках бюджетної програми та фінансується не в повному обсязі, як це передбачено нормативно-правовим актом, відповідно до якого виконується державна цільова програма.

Слід зазначити, що за роки незалежності кількість державних цільових програм стрімко зростала із року в рік і коливалась. Так, у 1993 році було затверджено 7 державних цільових програм, а у 1998 році реалізовувалось 203 бюджетні програми, у 2005 році - більше 300, до липня 2011 року діяло 92 цільові програми. На кінець 2011 року, за результатами проведеної оптимізації обліку державних цільових програм та дотримання законодавчо визначених принципів віднесення програм до цільових, дозволило скоротити їх кількість з 66 до 53, що будуть діючими протягом 2013 року, або на 20% [12].

Таким чином, важливим питанням розвитку стратегічного планування бюджетних видатків в Україні є удосконалення підходів до розробки та реалізації державних цільових програм. Державні цільові та бюджетні програми повинні розроблятися, виходячи з визначених національних пріоритетів соціально-економічного розвитку, з урахуванням фінансових можливостей бюджету, що надасть бюджетній по-

літиці рис послідовності і системності та сприятиме підвищенню її результативності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України: Закон Верховної Ради України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // Урядовий кур'єр. - 2010. - №151.

2. Виконання Державного бюджету України / Державна казначейська служба України. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

3. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері: монографія / [Геєць В.М., Александрова В.П., Амоша О.І. та ін.]. - К.: Наукова думка, 2008. - 382 с.

4. Конкурентоспроможність економіки України: монографія / Крючкова І.В., Луніна І.О., Бородіна О.М. та ін.]. - К.: Основа, 2007. - 488с.

5. Корнієнко Н. М. Програмно-цільовий метод бюджетування в умовах електронного самоврядування. - К.: УДУФМТ, 2010. - С. 200 - 202.

6. Лук'яненко І. Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти / Лук'яненко І. Г. - К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія». - 2004. - 584 с.

7. Лук'яненко І. Г. Управління ризиками при прийнятті фінансових рішень з урахуванням західного досвіду / І. Г. Лук'яненко // Вісник НТУ. - Київ: НТУ, 2010. - С.247-252.

8. Лушин С. Бюджетна реформа / С. Лушин // Економіст. - 2005. - №2. - С. 43.

9. Мярковський А. І. Бюджетна політика як складова соціально-економічного розвитку країни / А. І. Мярковський, І. Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. - 2010. - №5. - С. 5-15.

10. Основні статистичні показники: Експрес-бюлетень. - К.: Міністерство фінансів України, 2013. - 27 с.

11. Опарін В.М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): монографія / В. М. Опарін. - К.: КНТЕУ, 2006. - 240 с.

12. Про присвоєння облікових кодів державним цільовим програмам: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 березня 2012

року № 414. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=179968&cat_id=77948.

13. Реформування бюджетної системи України на інноваційних засадах: монографія / за ред. Ф. О. Ярошенка. - К.: Міністерства фінансів України, 2010. - 544 с.

14. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку: монографія / за ред. І. Я. Чугунова. - К.: ДННУ «Академія фінансового управління», 2009. - 848 с.

15. International Monetary Fund: Public financial management blog. France's Announces Details of its First Multi-Year Budget. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/09/frances-announc.html>.

16. <http://www.ukrstat.gov.ua>

17. <http://www.ac-rada.gov.ua>

REFERENCES

1. The Budget Code of Ukraine: Law of the Verkhovna Rada of Ukraine on July 8, 2010 № 2456-VI / Governmental Courier. 2010. № 151

2. Execution of the State Budget of Ukraine / State Treasury Service of Ukraine. Electronic resource. Access mode: <http://treasury.gov>

3. Heyets V.M., Alexandrov V.O., Amosha O.I. Targeted Government programs and streamlining the programming process in the public sector: the monograph. Kyiv: Naukova Dumka, 2008. 382 p.

4. Kryuchkov I.V., Lunin I.O., Borodina O.M. Competitiveness of Ukraine's economy: the monograph. Kyiv: Osнова, 2007. 488p.

5. Kornienko N.M. Program Budgeting in terms of e-government. - Kyiv: UGUFIT, 2010. pp. 200 - 202.

6. Lukyanenko I.G. The system of simulation performance budget system of Ukraine: principles and instruments. Publishing House «Kyiv-Mohyla Academy». 2004. 584 p.

7. Lukyanenko I.G. Risk management in making financial decisions based on Western experience. Journal of NTU. Kyiv: Visnyk NTU, 2010. pp. 247-252.

8. Lushin S. Budget reform. 2005. № 2. p. 43.

9. Miarkovsky A.I., Chugunov I.Y. Fiscal policy as part of social and economic development/ Visnyk KNUTE. 2010. № 5. p. 5-15.

10. The main statistical indicators: Express newsletter. Kyiv. Ministry of Finance of Ukraine, 2013. 27 p.

11. Oparin V.N. The financial system of Ukraine (theoretical and methodological aspects): the monograph. Kyiv: KNUTE. 2006. 240 p.

12. Assigning accounting codes on State Target Programme: Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine on March 27, 2012 № 414. Electronic resource. Mode of access: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=179968&cat_id=77948.

13. F.O. Yaroshenko The reform of the budget system of Ukraine on the basis of innovation: the monograph. Kyiv: Ministry of Finance of Ukraine, 2010. 544p.

14. I.Y. Chugunov. Finances of Ukraine: institutional transformation and development directions: the monograph. Kyiv: DННУ «Academy of Financial Management», 2009. 848 p.

15. International Monetary Fund: Public financial management blog. France's Announces Details of its First Multi-Year Budget. Electronic resource. Mode of access: <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/09/frances-announc.html>.

16. <http://www.ukrstat.gov.ua>

17. <http://www.ac-rada.gov.ua>