



Олег КОЛІСНИК

МОДЕРНІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ І ПРОГНОЗУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ГАРАНТУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

З позиції бюджетної безпеки розглянуто сучасний стан прогнозно-планової роботи в бюджетному процесі. Запропоновано шляхи модернізації бюджетного планування і прогнозування з метою гарантування безпечного розвитку держави.

From position of budgetary safety the modern tendencies of the prognosis-planned work in a budgetary process are considered. The ways of modernization of budgetary planning and prognostication with the purpose of guaranteeing of the states safe development are offered.

Вивчення вітчизняної практики бюджетотворення і реалізації пріоритетів бюджетної політики підтверджують наявність негативних тенденцій та процесів, що характеризуються значним рівнем загроз щодо розвитку держави і суспільства. З огляду на це, розробка заходів, які б гарантували безпечні умови функціонування країни набуває особливої актуальності.

Одна з центральних проблем, яка визначає рівень бюджетної безпеки сьогодні в Україні є якість бюджетного планування – комплекс методико-технічних заходів з визначення параметрів бюджету, що застосовується на етапах його складання, розгляду і затвердження. Бюджетне планування – “це своєрідний інструмент системи фінансового управління, спрямованого на підвищення ефективності, дієвості та прозорості державного сектору, що здійснюється шляхом встановлення

бюджетних цілей не тільки на наступний (плановий) рік, а й на перспективу, зокрема, середньострокову (до трьох років)” [12, 148].

Вивченню питання бюджетного планування в Україні сьогодні присвячена значна кількість досліджень як в рамках теорії фінансів і бюджету загалом, так і безпеки економічних систем, зокрема. Особливої уваги заслуговують праці таких вітчизняних вчених, як О. Барановського, О. Василика, Й. Бескида, М. Єрмошенка, О. Кириленко, А. Крисоватого, В. Опаріна, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін. Значний інтерес питання розвитку бюджетного планування в контексті модернізації системи державних фінансів викликає у російських економістів, зокрема, М. Афанасьєва, Є. Бушміна, І. Кривоногова, А. Лаврова, С. Лушина. Необхідність впровадження дієвих механізмів державного управління вимагає дослідження проблем

бюджетного планування з позицій бюджетного менеджменту, що апіорі актуалізує досвід розвинутих країн з прогресивними бюджетними системами.

Разом з тим, необхідність забезпечення високого рівня бюджетної безпеки вимагає сьогодні іншого бачення проблем розвитку прогнозно-планової роботи у бюджетному процесі, зокрема з позиції ідентифікації загроз безпечного розвитку держави та їх нейтралізації. З цією метою питання бюджетного планування слід розглядати в контексті його взаємозв'язку з бюджетним процесом, обсягами бюджету й механізмами його формування і використання, впливу на економічні процеси і параметри розподілу валового внутрішнього продукту. Масштаби і глибина зазначених проблем й обумовили вибір теми дослідження та її актуальність.

Метою даного дослідження є оцінка теоретичних і практичних засад бюджетного планування та пошук шляхів подолання основних проблем розвитку прогнозно-планової роботи в бюджетному процесі у контексті підвищення рівня бюджетної безпеки держави.

З позиції бюджетної безпеки бюджетне планування і прогнозування викликає особливий інтерес, адже за формою бюджет виступає як "головний фінансовий план держави і являє собою розпис доходів і видатків держави, котрий затверджується законодавчою владою у вигляді закону і відображає економічну, соціальну, оборонну, міжнародну, екологічну та боргову політику країни" [22, 6]. Через це, порядок фінансового планування безпосередньо визначає характер бюджетного процесу і якість бюджету.

З огляду на досвід бюджетного планування в Україні можна відзначити, що дана складова бюджетної процедури багато в чому визначається виконанням нормативних вимог щодо подання про-

екту державного бюджету до Парламенту та прийняття Закону "Про Державний бюджет України". Аналіз вітчизняної практики бюджетотворення дає підстави говорити про те, що бюджетне планування у конститутивних моментах не відповідало встановленим правилам, адже упродовж 1991–2007 рр. лише чотири рази (1997 р., 2002–2004 рр.) були виконані вимоги законодавства щодо термінів направлення проекту бюджету Кабінетом Міністрів України до Парламенту і тільки один раз (2004 р.) державний бюджет був прийнятий вчасно.

Своєрідну оцінку якості бюджетного планування і прогнозування було дано і в останньому за часом Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році", де серед системних недоліків у бюджетній політиці України, що закладають ризики довгострокового характеру, зокрема, були виділені такі:

- недостатні обґрунтування прогнозних показників економічного і соціального розвитку та їх взаємоузгодженість з параметрами бюджету. Через низьку якість економічного прогнозування макроекономічні показники, що закладаються в основу бюджету, часто не співпадають з фактичними. Процес затвердження державних цільових програм не корелює з реальними джерелами фінансування, зокрема з бюджетом, кількість державних цільових програм значно перевищує за обсягами фінансування реальні можливості бюджетів усіх рівнів. Формальним є віднесення певної категорії видатків державного бюджету до видатків розвитку, не визначено умов та особливостей формування бюджету розвитку;
- слабка методична база визначення бюджетних видатків, недо-

статній рівень нормативної бази їх використання. Незважаючи на формальне закріплення програмно-цільового методу розробки бюджету, планування поточних бюджетних видатків не орієнтоване на досягнення результату. Ситуативний підхід та відсутність формування стратегічних пріоритетів при складанні бюджету у розрізі головних розпорядників коштів призводять до неефективного використання бюджетних ресурсів [7].

В контексті оцінки якості прогнозно-планової роботи у бюджетному процесі важливим є аналіз виконання прогнозних ендогенних показників, зокрема: валового внутрішнього продукту; інфляції; обсягів промислового виробництва; офіційного обмінного курсу гривні; прибутку підприємств; експорту та імпорту. Макропрогнозування є обов'язковим етапом процесу складання бюджету і слугує своєрідною макроекономічною основою для розрахунку бюджетних параметрів. Від точності визначення прогнозу розвитку макроекономічної ситуації у значній мірі залежатиме реалістичність бюджету, ефективність бюджетного процесу, а отже і стан бюджетної безпеки.

Аналіз виконання окремих прогнозних соціально-економічних показників у бюджетному процесі 2004–2005 рр. доводить, що у багатьох випадках Уряд не зміг передбачити розвиток макроекономічної ситуації на наступний рік (табл. 1), навіть за умови уточнення прогнозу, яке, до слова, має місце чи не кожного бюджетного циклу. Більше того, за аналізований період Кабінетом Міністрів України були допущені істотні прорахунки при визначенні більшості макроіндикаторів, які враховувались при проектуванні держбюджету.

Так, у бюджетному процесі 2004 року уряд не врахував тенденції зростання

економіки і занизив макроекономічні показники, на підставі яких здійснювалося формування та затвердження державного бюджету. Приріст реального ВВП перевищив показник, врахований при затвердженні державного бюджету, в 2,5 рази, уточнений параметр – майже в 1,3 рази. Фактично номінальний валовий внутрішній продукт становив 344,8 млрд. грн. (на 21,6% більше прогнозного), що, значною мірою, пояснюється посиленням інфляційних процесів в цей період: індекс-дефлятор склав 115,1% проти 101,2% за попереднім прогнозом. Уряду в значній мірі також не вдалось спрогнозувати середньостроковий курс гривні до долара США (5,32 факту проти 5,42–5,38 плану). Фактичний обсяг прибутку підприємств у 2004 році перевищив прогнозний показник на 35,57%, експорт – на 29,31%, імпорт – на 16,12%.

Прогноз основних макроекономічних показників, врахованих при затвердженні Державного бюджету України на 2005 рік, здебільшого, також не підтвердився. Попередньо бюджетні параметри на 2005 рік визначалися, виходячи із зростання реального ВВП на 8,6%, промислового виробництва – на 12%, передбачених постановою Уряду від 13 вересня 2004 “Про прогноз економічного і соціального розвитку України на 2005 рік” [8]. Це відповідало орієнтирам, визначеним проектом Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2005 рік.

Приріст реального ВВП за січень-вересень 2004 року становив 13,5%. Починаючи з вересня 2004 року, відбувалося поступове уповільнення економічного зростання. Тому при затвердженні держбюджету на 2005 рік прогноз зростання реального ВВП було уточнено до 6,5%, промислового виробництва – 9%. У цілому за 2004 рік реальний ВВП зріс на 12,1%.

Таблиця 1

Аналіз виконання окремих прогностичних показників, що використовуються при складанні державного бюджету в Україні у 2004–2005 рр.¹

№ з/п	Показники	Враховано при затвердж. державного бюджету		Уточнено		Виконано		Відхилення (+,-) від показників:			
								Врахованих при затвердж. бюджету		Уточнених	
		2004	2005	2004*	2005**	2004	2005	2004	2005	2004	2005
1.	Валовий внутрішній продукт: номінальний, млрд. грн.	283,5	409,5	317,5	436,0	344,8	424,7	+61,3	+15,2	+27,3	-11,3
	реальний, у відс. до попереднього року	104,8	106,5	109,5	108,2	112,1	102,6	+7,3	-3,9	+2,6	-5,6
2.	Індекс споживчих цін, у відс. до грудня попереднього року	106,3	108,7	106,3	109,8	112,3	110,3	+6,0	+1,6	+6,0	+0,5
3.	Індекс цін виробників, у відс. до грудня попереднього року	105,1	107,9	115,3	112,9	124,1	109,5	+19,0	+1,6	+8,8	-3,4
4.	Обсяг продукції промисловості, у відс. до попереднього року	106,0	109,0	114,0	112,0	112,5	103,1	+6,5	-5,9	-1,5	-8,9
5.	Офіційний обмінний курс гривні до долара США, у середньому за рік	5,38- 5,42	5,29	5,33- 5,38	5,29	5,32	5,12	-0,06/- 0,1	+0,17	-0,01/- 0,06	-0,17
6.	Прибуток прибуткових підприємств, млрд. грн.	44,7	65,0	46,7	72,4	60,6	72,4	+15,9	+7,4	+13,9	0,0
7.	Платіжний баланс: експорт товарів та послуг, у відс. до попереднього року	106,1	106,9	112,7	110,4	137,2	107,5	+31,1	+0,6	+24,5	-2,9
	імпорт товарів та послуг, у відс. до попереднього року	108,5	111,2	114,4	117,8	126,0	120,4	+17,5	+9,2	+11,6	+2,6

* відповідно до [4].

** відповідно до [6].

¹ Розраховано на основі: [13; 14]

Надалі тенденція до сповільнення темпів економічного розвитку посилилася, адже зростання реального ВВП за січень 2005 року спостерігалось на рівні 6,5%, а за січень-лютий – на 5,5%. Відбувалося уповільнення приросту випуску промислової продукції: від 12,5% за 2004 рік до 7,3% – за січень-лютий 2005 року.

Але при перегляді параметрів бюджету на 2005 рік наприкінці березня Кабінетом Міністрів України вищезазначена тенденція врахована не була. Основним фактором зростання валового внутрішнього продукту було визначено активізацію внутрішнього попиту, обумовленого суттєвим підвищенням грошових доходів населення. При перегляді основного фінансового закону Верховною Радою України було враховано приріст реального ВВП на 8,2%, а промислового виробництва – на 12% [6].

Водночас Міністерство економіки України впродовж 2005 року декілька раз переглядало прогноз економічного зростання. Зокрема, у серпні 2005 року прогноз приросту реального ВВП було знижено до 6–6,5%, листопад – до 3,8%, грудні – до 3,2–3,5%. Крім того, Міністерством була відмічена можливість несправдження бюджетного варіанту прогнозу промислового зростання на 12%, починаючи ще з квітня 2005 року. Проте внесення змін до закону про державний бюджет у зв'язку з відхиленням оцінки прогнозу макропоказників економічного і соціального розвитку, передбачене нормами статті 52 Бюджетного кодексу України, Урядом не ініціювалося [1, 29–30].

У 2005 році Уряду при підготовці проекту закону про державний бюджет також не вдалось належним чином спрогнозувати динаміку індексу інфля-

ції, валютного курсу, балансу експортно-імпортних операцій, що визначило квазіфіскальне викривлення бюджетних параметрів, посилення адміністративно-податкового тиску на економіку, не-реалістичності бюджету.

Отже, прогноз основних макроекономічних показників, врахованих при затвердженні Державного бюджету України в 2004 і 2005 рр. у переважній більшості, не підтвердився, що, за експертною оцінкою Рахункової палати України, призвело до недонадходження щороку майже 3 млрд. грн. запланованих платежів [13–14].

Таким чином, практика державного прогнозування за аналізований період в Україні в значній мірі не відповідала встановленим вимогам і унеможливила надання резидентам чітких макроекономічних орієнтирів, що не сприяло ефективній економічній діяльності, всеосяжній реалізації пріоритетів державної фінансової політики, реалістичності і прозорості бюджетного процесу. Така ситуація створювала сприятливе поле для різного роду соціально-економічних ризиків і посилення системоутворюючих загроз бюджетній безпеці країни. На думку авторів проекту Концепції фінансової безпеки України, відсутність достовірного прогнозування макроекономічних показників, на основі яких розраховується бюджет, слід розглядати суттєвою загрозою фінансовій безпеці держави загалом [18].

Основні прорахунки в системі макропрогнозування при розробці бюджету, на нашу думку, пов'язані із тенденційним застосуванням при формуванні бюджетних параметрів базисних макроекономічних консервативних показників. Тим самим Кабінет Міністрів України систематично в бюджетному процесі реалізує консервативний (базовий) сценарій розвитку економіки, який, втім в умовах активної фази економічного циклу, в

якому перебуває на сьогодні Україна, не є ефективним, адже не дає можливості вірогідно оцінити латентні можливості народногосподарського комплексу і, як наслідок, розробити дієву і результативну бюджетну політику, котра була б адекватною змінам, що відбуваються у соціально-економічному житті країни.

Непереконливий стан планово-прогнозної роботи екстраполює на усю систему бюджетного управління в Україні, яка за висновком експертів Світового банку є "основним прикладом надто короткозорої політики, що базується на інерції останніх років. Бюджетний процес нині приділяє замало уваги питанням, що виходять за межі періоду одного бюджетного року. Крім того, багато категорій річного бюджету зумовлені інерцією попередніх років і, по суті, повторюють минулі асигнування без всебічної оцінки існуючих програм з точки зору їх раціональності, ефективності та досягнення конкретних цілей" [23, 91].

Роль прогнозно-планової роботи у бюджетному процесі визначається в першу чергу формою бюджету, а це – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1, 3]. До того ж з плануванням цілком співвідносні етапи складання, розгляду і затвердження бюджету. Таким чином планування і прогнозування перетворюються в ядро бюджетного процесу, а бюджет по суті стає його квінтесенцією.

В сучасних умовах бюджетне планування підпорядковується цілям бюджетної політики і концентраційно спрямоване на вирішення завдань оптимізації фінансування державних програм за економії бюджетних коштів. Призначен-

ня бюджетного планування у загальному вигляді зводиться до:

- забезпечення збалансованості фінансових ресурсів держави;
- визначення реальних джерел доходів бюджету виходячи із фіскальних цілей Уряду;
- визначення пріоритетів у видатковій політиці бюджету, враховуючи цілі, встановлені основними програмними документами органів державної влади;
- здійснення ефективного управління державним боргом;
- установлення середньострокових фіскальних і бюджетних цілей з метою досягнення ефективності бюджетної політики та передбачуваності соціально-економічних наслідків її проведення;
- забезпечення реалізації єдиної фінансової політики на всіх рівнях державної влади, єдиних форм і методів усієї бюджетної роботи [12, 149].

Основні засади прогнозно-планової роботи у бюджетному процесі в Україні на

сьогодні визначаються Конституцією України, Бюджетним кодексом, Законом України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України" тощо. Їх положення концентруються у бюджетному процесі за схемою, відображеною на рисунку 1.

Прогноз економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період відображає:

- аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий та поточний роки та характеристики головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації та їх вплив на економіку країни;
- оцінку впливу можливих заходів державної політики у прогнозному періоді на розвиток економіки і соціальної сфери;
- основні макроекономічні показники і баланси економічного і соціального розвитку;
- висновки щодо розвитку економіки країни у наступному році [2].



Рис. 1. Концептуально-правові засади прогнозно-планової роботи у бюджетному процесі

Показники прогнозу економічного і соціального розвитку України разом із положеннями Програми діяльності Уряду та щорічного послання Президента України до Верховної Ради України стають основою для розроблення Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період, а також для оцінки надходжень та формування показників Державного бюджету України.

Поєднання різнорівневих планів і прогнозів із охопленням широкого формату соціально-економічного життя країни ув'язує в єдине ціле державну соціальну, економічну та фіскальну політику і формує багатовекторний простір державних ініціатив на майбутнє. Недотримання встановлених процедур в свою чергу деформує ініціативний пакет держави, дезорієнтує контрагентів, підриває фундаментальні правові девізи державної політики, а отже ставить під сумнів її легітимність.

Сучасна вітчизняна практика в даному плані переконує у системних порушеннях засад прогнозно-планової роботи на рівні держави. Зокрема, недотримуються вимоги щодо періодичності та обов'язковості розробки зазначених вище документів, формується закономірність неодноразового перегляду прогнозу соціально-економічного розвитку країни уже протягом звітного року. В такий спосіб порушуються базові принципи державного прогнозування: цілісності, об'єктивності, науковості, дотримання загальнодержавних інтересів. Перебуваючи під впливом перманентної боротьби за владу опорних інституцій держави, будучи заручником політичних ігор, прогнозно-планова робота не дає очікуваних результатів, не виконує поставлені на неї завдання, знижує ефективність державної політики загалом та бюджетного процесу, зокрема. Це виражається у порушенні регламенту бюджетотворення, нереалістичності бюджетних параметрів, неув'язці основного фінансового плану країни з положеннями поточних і стратегічних документів. А це має наслід-

ком низьку ступінь інтегрованості вітчизняного бюджету у загальноекономічну стратегію розвитку країни.

У зв'язку із загрозливими тенденціями, пов'язаними із суттєвими прорахунками у прогнозних обчисленнях макропоказників, що враховуються при розробці бюджету, недовиконанням завдань органів влади щодо розробки планів і програм економічного і соціального розвитку країни та їх інтегрованістю в єдину структуру, необхідним є якісне покращення прогнозно-планової роботи на загальнодержавному рівні. По відношенню до бюджетного процесу та забезпечення бюджетної безпеки вдосконалення державного планування має сприяти вирішенню завдань визначення реальних і стабільних джерел доходів задля наповнення бюджету, оптимізації бюджетних видатків та балансування доходних і видаткових статей. З цією метою усю роботу по впровадженню реформ в сфері планування доцільно розглядати на двох рівнях: загальнодержавного планування й прогнозування і безпосередньо бюджетного планування.

Так, задля підвищення ефективності державної політики та з метою ознайомлення громадськості з основними цілями влади та шляхами їх досягнення пропонується встановити правовий імператив обов'язковості розробки Програми діяльності Уряду та Державної програми економічного і соціального розвитку України, щорічного звернення Президента до Парламенту з основними напрямками соціально-економічного розвитку. З цією метою необхідно передбачити межі політичної та іншої правової відповідальності даних інститутів за порушення таких обов'язків. Загалом досягнення ієрархічності, взаємоузгодженості і пов'язаності тактичних планово-програмних документів є необхідною умовою надання державній політиці ознак послідовності, продуманості і логічності.

Необхідно подолати і практику формування Державної програми економіч-

ного й соціального розвитку України уже після прийняття бюджету, адже це веде до порушення ієрархічності в економічній тактиці держави. Тому дані документи повинні затверджуватись щонайменше одночасно. Державна програма економічного і соціального розвитку України, як концептуальна основа формування бюджетної політики держави, без сумніву, повинна бути в строковому вимірі пов'язана з часовим параметром бюджету.

З огляду на неточності у прогнозуванні основних макропоказників, потребує вдосконалення й інформаційно-аналітична та методологічна база державного планування і прогнозування. З цією метою необхідно виходити за межі даних офіційної державної статистики, поступово розширюючи аналітичну базу показниками з альтернативних джерел, зокрема, різноманітних аналітичних фондів, звітів вітчизняних і міжнародних наукових і фінансових інститутів. Аналітична складова прогнозно-планової роботи потребує вдосконалення за рахунок розробки та впровадження високоефективних методик багатфакторного й імітаційного моделювання, кореляційно-регресивного аналізу тощо. Ідеальним варіантом у даному випадку була б розробка вітчизняного аналога системи національних рахунків, що з успіхом функціонує в розвинутих країнах Європи. Ефективність такої схеми статистики та планування досягається, в основному, за рахунок постійно діючої автоматизованої системи прогнозування, яка дозволяє враховувати кон'юнктурні явища і відображати появу нових факторів розвитку, а отже, гарантувати високу точність прогнозів і реалістичність майбутнього бюджету [16, 64].

Щодо самого бюджетного планування, то його недоліки, в основному, пов'язані із застарілою методологічною базою, в основі якої лежить принцип "застосування хибного планування "від досягнутого", неврахування суттєвих економічних чин-

ників" [19, 250]. Використання нормативно-статистичного методу, в основу якого покладені фактичні дані за попередній і частину поточного року, а також прогноз основних макроекономічних показників уже не відповідає передовій європейській та світовій практиці, яка визначає бюджет як перспективний план, розрахований на три – п'ять років, бюджетну стратегію – ядром соціально-економічної стратегії держави.

Стратегічний вектор, в якому сьогодні повинен рухатись бюджетний процес, очевидний – перехід до динамічної моделі "планування – програмування – бюджетування" [17]. При цьому процедура планування базується на визнанні суспільних послуг потребами. Їх градація на поточні, середньострокові і довгострокові сприяє реальній оцінці вимог до державного управління. Одночасно бюджет виступає як стратегічний, цільовий і операційний план, адже відображає розподіл ресурсів у розрізі функцій та завдань Уряду, між розпорядниками бюджетних коштів та в їх межах.

Важливою складовою моделі є запровадження середньострокового бюджетного планування, за якого фінансовий цикл охоплює не один бюджетний (календарний) рік а декілька, скажімо 3–5 років. При цьому бюджет з плану перетворюється в план-прогноз. Річний бюджет, зрозуміло, залишається, "як головний засіб розподілу державних фінансових ресурсів за вибраними напрямками, але він виникає не як результат разового штурму і раптового вирішення усіх проблем, а як природний результат раніше розроблених і уточнених прогнозів" [21, 15].

Роль і значення середньострокового бюджетного планування в сучасних умовах зростає з огляду на те, що:

- видовження горизонту бюджетного планування необхідне для цілей макроекономічної, податкової і грошово-кредитної політики

- (необхідно наперед прогнозувати параметри доходів, видатків, дефіциту бюджету, які впливають на багато умов розвитку економіки);
- середньострокове фінансове планування – необхідна передумова для реструктуризації бюджетного сектору і впровадження методів бюджетного планування, орієнтованих на результат (в такому випадку створюється основа для стабільного фінансування актуальних національних проектів і повноцінних бюджетних програм);
 - середньострокове бюджетне планування підвищує ефективність адміністрування видатків (з'являються можливості заключення довгострокових державних (муніципальних) контрактів, вирішення проблеми взаєморозрахунків залишками коштів між рівнями бюджетної системи на кінець року, підвищення рівномірності витрачання коштів) [11, 108].

Під стать середньостроковому бюджетному плануванню є і зміна формату бюджету, який формується в основному за рахунок програм. Програмно-цільовий метод формування бюджету при цьому не стає абсолютним, а лише основою. Його безумовно повинні доповнювати й інші форми бюджетування, в тому числі й класична постатейна.

Запровадження програмно-цільового методу складання бюджету в Україні є "суттєвою зміною в ідеології, оскільки змінюється характер розроблення та реалізації фінансово-бюджетної політики – наголос переноситься із забезпечення виконання зобов'язань на забезпечення ефективності використання бюджетних коштів. З упровадженням програмно-цільового підходу до складання бюджетів реалізується принцип переходу від утримання бюджетних установ до виділення їм коштів для надання суспільних послуг" [24, 39].

Категорично заявляти про абсолютну байдужість вітчизняних творців бюджету до програмування видатків навряд чи можна. Ще у 2002 р. розпорядженням Уряду було схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [9]. З 2001 р. вітчизняна бюджетна класифікація містить програмну класифікацію видатків [10]. Перехід до програмно-цільового методу формування бюджету визначають і 2, 38, 87, 90, 92 статті Бюджетного кодексу України [1].

З року в рік у державному бюджеті відображаються кошти на фінансування різноманітних державних цілевих програм, однак стабільність їхньої там присутності доволі низька. Виною цьому є їх значна кількість й неадекватна потребам величина бюджетних ресурсів. Тому і фінансуються такі програми залежно від суб'єктивної пріоритетності та наявності вільних коштів. Більше того, в бюджеті відображається лише загальна сума видатків, що спрямовується на фінансування програми, коли її зміст і характеристики залишаються поза бюджетом. Не передбачена Кодексом і бухгалтерська звітність та результуючі показники оцінки ефективності виконання програм.

Зазначена практика програмного бюджетування загалом є неприйнятною, адже при цьому порушуються елементарні вимоги строковості та безперервності бюджетної програми, актуальності благ, що в її рамках пропонуються, оцінки результативності. В такий спосіб поєднується не поєднане – річний бюджет, затверджений на постатейній основі і середньострокові цільові програми.

В даному випадку є цілком зрозумілим є те, що формат бюджету і його цикл повинні йти в унісон, а отже й альтернативи заміні середньострокового планування на основі програмно-цільового методу різноманітними гібридами практично немає.

Завершальним етапом трьохелементної моделі має стати інтеграція в систему управління суспільними фінансами принципів бюджетування, орієнтованого на результат. В її основі – перехід від парадигми “адміністрування затрат” до парадигми “управління результатами”. В центрі процедури – документовано обґрунтована потреба в коштах. Ціль – максимізація результатів за мінімізації витрат.

Перехід до системи управління результатами передбачає зміну ідеології бюджетного процесу, критеріїв, цілей і завдань бюджетотворення. При цьому звичні девізи збалансованості бюджету, казначейського касового виконання бюджету, цільового використання коштів відповідно до планів, фінансової допомоги по міжбюджетних каналах змінюється матрицею цілей де в авангарді: чітка регламентація рівнів бюджетної системи, середньострокове планування, бюджетування за цілями і результатами, реорганізація бюджетних установ, облік і звітність за міжнародними стандартами [20, 4].

Таким чином, реформація сфери бюджетного планування в Україні з метою гарантування бюджетної безпеки

повинна базуватись на інтеграції в бюджетний процес методики середньострокового бюджетування, орієнтованого на результат (рис. 2).

Наслідками впровадження середньострокового бюджетування уже в найближчий час, на думку фахівців, можуть стати:

- синхронізація й узгодження державної політики не тільки в часовому просторі (на коротко- та середньострокову перспективу), а й за регіональною та галузевою ознаками (загальнодержавну та регіональні, боргову та монетарну, податкову та промислово політики);
- узгодження бюджетних програм з пріоритетами соціально-економічного розвитку;
- забезпечення послідовності соціально-економічної та податково-бюджетної політики;
- посилення взаємодії Парламенту й Уряду з бюджетних питань (розробки бюджетної політики, розподілу бюджетних ресурсів);
- посилення контролю за дотриманням принципу результативності видатків і доцільності їх продовження



Рис. 2. Бюджетування, орієнтоване на результат

- у середньостроковій перспективі;
- забезпечення реалізації бюджетних програм, ефект від яких виявляється з деяким часовим лагом, а також багаторічних програм;
- поліпшення управління державними інвестиціями з погляду забезпечення стабільності їх здійснення, що має сприяти сталості економічного зростання та загальній макроекономічній стабільності;
- не допущення ухвалення популістських політичних рішень, не підкріплених фінансовими ресурсами та належною експертизою наслідків їх реалізації [15, 30].

У результаті проведеного дослідження можна зробити такі висновки. По-перше, роль бюджетного планування і прогнозування визначається формою бюджету як плану формування і використання грошових ресурсів держави, що затверджується законом, а також характером бюджетного процесу на початкових стадіях.

По-друге, аналіз діючої практики бюджетотворення в останні роки засвідчує наявність суттєвих прорахунків у бюджетному плануванні і прогнозуванні, що безпосередньо вплинули на якість бюджету і його фактичні параметри. Перманентне застосування Урядом у бюджетних розрахунках консервативного сценарію розвитку економіки в умовах економічного зростання призвело не лише до фіскальних втрат, а й викривлення фінансово-інформаційного простору країни і дезорієнтації контрагентів.

По-третє, дослідження засвідчило, що основні причини виникнення загроз в сфері бюджетного планування і прогнозування пов'язані з нерозвиненістю системи державного фінансового планування загалом, яка незважаючи на значну нормативну урегульованість в фундаментальних моментах не відображає сучасні передові технології бюджетотворення, апробовані в практиці

країн з розвинутим ринком та високими стандартами демократії.

По-четверте, впровадження прогресивних технологій планування і прогнозування та їх інсталяція в бюджетний процес є необхідною умовою забезпечення бюджетної безпеки держави, встановлення об'єктивних макроекономічних базисів державної політики, гарантування як найповнішого використання потенціалу економічного зростання для стабільного розвитку країни в довгостроковій перспективі.

Література

1. *Бюджетний кодекс України: [Станом на 10 січня 2007 р.]*. К.: Велес, 2007. – 64 с.
2. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України” від 23.03.2000 р., № 1602-III. – Доступний з: <<http://www.rada.gov.ua/>
3. Закон України “Про Державний бюджет України на 2004 рік” від 27 листопада 2003 р., № 1344-IV. – Доступний з: <<http://www.rada.gov.ua/>
4. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2004 рік” від 17.06.2004 р., № 1801-IV. – Доступний з: <<http://www.rada.gov.ua/>
5. Закон України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” від 23 грудня 2004 р., № 2285-IV. – Доступний з: <<http://www.rada.gov.ua/>
6. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України” від 25.03.2005 р., № 2505-IV. – Доступний з: <<http://www.rada.gov.ua/>
7. Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році”. – Доступний з: <<http://www.rada.gov.ua/>
8. Про прогноз економічного і соціального розвитку України на 2005 рік.

Постанова Кабінету міністрів України від 13.09.2004 р., № 1198. – Доступний з: <<http://www.rada.gov.ua/>

9. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 538-р від 14.09.2002 р. – Доступний з: <<http://www.rada.gov.ua/>

10. Про бюджетну класифікацію та її запровадження: Наказ Міністерства фінансів України від 27.12.2001 р., № 604. – Доступний з: <<http://www.rada.gov.ua/>

11. М. Афанасьев, И. Кривошов. Модернизация государственных финансов России // Вопросы экономики. – 2006. – № 9. – С. 103–111.

12. Бюджетный менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; за заг. ред. В. Федосова. – 864 с.

13. Висновки про виконання Державного бюджету України за 2004 рік / Підготовлено департаментом з питань контролю, аналізу та експертизи державного бюджету і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 10.05.2005, № 10-1/ – Київ: Рахункова палата України, 2005. – Випуск 8. – Доступний з: <<http://www.ac-rada.gov.ua/>

14. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2005 рік / Підготовлено департаментом з питань фінансової та бюджетної політики і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 11.05.2006 р., № 12-5/ – Київ: Рахункова палата України, 2006. – Випуск 6. – Доступний з: <<http://www.ac-rada.gov.ua/>

15. Впровадження середньострокового бюджетного планування як механізму узгодження соціально-економічної та бюджетної політик / Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України. – 2006. – 30 с.

16. Л. Е. Горемыкина. Интеграция государственного бюджета в систему национальных счетов // Финансы. – 2000. – № 10. – С. 62–64.

17. Річард Ю. Зоді. Бюджетування результативності (бюджетний процес та результативність використання бюджетних коштів). Підручник. – Вінд-жинія. – 1987 р.

18. Концепція фінансової безпеки України. Проект. Підготовлений за доручення Міжвідомчої комісії з питань фінансової безпеки при РНБОУ. Координатор проекту – ЗАТ “Українське агентство фінансового розвитку”. Розробники: д.е.н. Барановський О. І., кандидати економічних наук Блащук Ю. О., Пузяк М. І., Новошинська Л. В., Резнікова О. О., Романченко О. В., Ста-сюк Ф. Ф., Феценко В. В. // – Доступний з: <<http://www.uafr.com.ua/>

19. Крисоватий А. І. Теоретико-організаційні доміанти та практика реалізація податкової політики в Україні: Монографія. – Тернопіль: Карт-бланш. – 371 с.

20. А. М. Лаєров. Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами до управления результатами // Финансы. – 2005. – № 9. – С. 3–12.

21. С. И. Лушин. Об эффективности государственного бюджета // Финансы. – 2004. – № 10. – С. 12–16.

22. Плужников І. О. Механізм формування Державної бюджетної політики в Україні // Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.04.01 фінанси, грошовий обіг і кредит. Суми. 2003. 18 с.

23. Україна. Формування основи для стабільного зростання. Меморандум про економічний розвиток. Том 1 // Світовий банк. Дослідження економік країн світу. – Жовтень 2004 р. 115 с.

24. Чугунов І. Я., Самошкіна О. А. Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету // Финансы України. – 2004. – № 9. – С. 37–44.

25. Юрій С. І. Концептуальні засади сутності бюджету // Финансы України. – 2001. – № 10. – С. 3.