

Дем'янишин В.Г.

Тернопільський національний економічний університет

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто необхідність бюджетного планування. Розкрито мету та основні напрями удосконалення бюджетного планування у сучасних умовах. Запропоновано основні шляхи посилення взаємозв'язку загальнодержавного і територіального бюджетного планування.

Ключові слова: бюджетне планування, державний бюджет, місцеві бюджети, доходи бюджету, видатки бюджету, бюджетні кошти, економічні нормативи, фінансові норми, планово-бюджетна робота, фінансова база місцевого самоврядування.

І. Вступ.

Бюджетне планування є важливим інструментом управління соціально-економічними процесами у суспільстві, а також елементом бюджетного механізму держави. Зміст та значення бюджетного планування визначається його місцем у системі прогнозування соціально-економічного розвитку країни та фінансових планів у суспільстві.

Бюджетне планування охоплює централізований розподіл та перерозподіл частини вартості ВВП по всіх ланках системи фінансових планів відповідно до стратегічних та середньострокових планів і прогнозів економічного й соціального розвитку, системи економічних нормативів, фінансових норм. Воно включає комплекс заходів, які проводить держава по визначенню обсягу і джерел формування основного централізованого фонду грошових коштів, встановленню раціональних та ефективних напрямів його використання. За допомогою бюджетного планування здійснюється збалансування загальнодержавних доходів і видатків на основі реальності і стійкості бюджету, повноти відображення всіх доходів і видатків, єдності бюджетної системи. Методи бюджетного планування забезпечують правильні пропорції в розподілі доходів і видатків між окремими бюджетами.

У вітчизняній економічній літературі питання бюджетного планування розглядають такі вчені, як О. Василик [2], О. Кириленко, І. Луніна, В. Опарін [1], К. Павлюк [3], В. Федосов [1], І. Чугунов [4], С. Юрій [5] та інші. Сучасні фінансові наукові школи розробили основні теоретичні підходи до бюджетного планування, сформулювали найважливіші принципи, закономірності, методологічні засади цього виду планування, а фінансова практика виробила відповідні методи планування, які використовуються суб'єктами бюджетних відносин у процесі складання, розгляду, затвердження бюджетів усіх рівнів.

Не дивлячись на велике значення та роль бюджетного планування,

наявність глибоких теоретичних розробок, в організації цього виду планування мають місце істотні недоліки та проблеми, які потребують негайного вирішення. Все це негативно відображається на якості бюджетного процесу, ефективності управління соціально-економічним розвитком суспільства. Наявність перерахованих та інших недоліків і проблем обумовили вибір теми дослідження та її актуальність.

II. Постановка завдання.

Метою наукової розробки є оцінка теоретичних, методологічних, практичних засад бюджетного планування і визначення перспектив розвитку цього планування в Україні у сучасних умовах. У процесі наукового пошуку використані загальні, загальнонаукові, конкретнонаукові, спеціальні методи, основними серед яких є діалектичний та логічний.

III. Результати.

Удосконалення бюджетного планування, реформування форм і методів бюджетної роботи є органічною складовою запровадження та розвитку економічних методів управління в Україні відповідно до ринкових вимог. Починаючи з перших років відновлення незалежності, у країні робилися спроби переведення бюджетного планування на нормативну базу, були намагання перейти від річного бюджету до трьохрічного, систематично змінювалися методи планування доходів і видатків, бюджетного регулювання, робилися спроби визначення стратегічних бюджетних прогнозів, активного запровадження бюджетного програмування. Однак ці спроби не були доведені до кінця.

У сучасних умовах, особливо під час економічних криз, спостерігаємо посилення негативних процесів у бюджетному плануванні. Як наслідок, бюджет держави значно втратив властиву йому активну роль. У бюджеті продовжують зростати та ускладнюватись проблеми фінансового забезпечення суспільних потреб, фінансування найважливіших державних заходів. Остання світова криза спричинилася до зниження темпів зростання ВВП, скорочення обсягів виробництва продукції окремими галузями економіки, падіння ефективності суспільного виробництва, обмеження дохідних джерел при одночасному зростанні державних видатків, збільшення масштабів фінансової регламентації в економічній сфері.

Вітчизняні вчені, практики, аналітики звертають серйозну увагу на недоліки, пов'язані з незбалансованістю прогнозних показників соціально-економічного розвитку країни та бюджету держави, низькою результативністю роботи Міністерства фінансів України щодо розробки найважливіших напрямів довгострокової фінансової політики країни, вдосконалення фінансово-бюджетного прогнозування і планування.

Сучасний стан соціально-економічного розвитку вимагає перебудови бюджетного механізму, включаючи бюджетне планування і прогнозування, посилення його впливу на зміцнення державних фінансів, розширення

самостійності і підвищення відповідальності адміністративно-територіальних формувань та окремих регіонів. Основана мета удосконалення бюджетного планування полягає в тому, щоб забезпечити стабільну фінансову базу соціально-економічного розвитку країни, здійснення збалансованості всіх фінансових планів, визначення фінансових пріоритетів, сприяння прискоренню науково-технічного прогресу, забезпечення якісного зростання економіки, посилення соціального захисту населення та соціальної спрямованості суспільного прогресу.

З метою підвищення ролі бюджету держави в системі фінансових планів країни необхідно перебудувати бюджетне планування на базі системи стабільних довготривалих економічних нормативів і норм, які б забезпечили проведення принципово нової фінансової політики держави, розширення прав суб'єктів господарювання та органів місцевого самоврядування у плануванні та використанні державних фінансових ресурсів. У зв'язку з цим доцільно розробити систему науково обґрунтованих, довготривалих економічних нормативів формування доходів і видатків бюджетів на всіх рівнях управління і пристосувати їх до умов реального життя. Одночасно доцільно домогтися фінансового оздоровлення економіки, зміцнити бюджет, кредит, галузеві, регіональні і місцеві фінанси.

На нашу думку, важливим напрямом удосконалення бюджетного планування в Україні є перехід від поточного на перспективне планування бюджетних показників. Ми вважаємо, що настав час для переходу на розробку перспективного зведеного фінансового балансу держави (на 5-10 років), на основі якого можна було б розрахувати укрупненні показники доходів і видатків бюджету. Для цього Міністерству фінансів України доцільно удосконалити методiku складання зведених розрахунків по основних показниках доходів і видатків бюджету держави, ширше використовувати прогресивні форми і методи практичної роботи по перспективному бюджетному плануванню. Одночасно повинна бути розширена практика складання зведених фінансових балансів, яка в даний час використовується тільки на державному рівні. В умовах демократичних трансформацій розвиток бюджетного планування повинен здійснюватися шляхом розширення впровадження елементів зведеного планування у практику бюджетної роботи, особливо на обласному та районному рівнях управління. Тому в Україні фінансовим апаратом держави доцільно відпрацювати методологію і методiku складання зведених фінансових балансів Автономної республіки Крим, областей, районів та міст державного й обласного значення.

Вважаємо одним із напрямів удосконалення бюджетного планування перебудову планово-бюджетної роботи в регіонах, яка б базувалася на тісному зв'язку загальнодержавного, галузевого і територіального планування. Це дало б можливість не тільки забезпечити збалансованість економічного і соціального розвитку в межах держави та окремих регіонів, але й сприяти розширенню самостійності на всіх рівнях управління. Перегляд підходів до змісту планово-

бюджетної роботи сприяв би, на нашу думку, з одного боку, зміцненню ролі держави та захисту її інтересів, а з іншої – розширенню економічної самостійності органів місцевого самоврядування з посиленням їх відповідальності за кінцеві результати роботи.

Демократичні перетворення в Україні у перспективі спрямовані на підвищення ролі місцевих рад та їх виконавчих органів у суспільстві. З цією метою в Автономній республіці Крим, областях, районах, містах доцільно переглянути концептуальні підходи до територіального фінансово-бюджетного планування у контексті посилення залежності місцевих бюджетів від фінансових результатів господарювання підприємств, організацій та установ, розташованих на відповідній території. Власна фінансова база місцевих органів самоврядування має залежати від ефективності роботи всіх учасників бюджетних відносин адміністративно-територіального формування (включаючи органи місцевої влади, управління, бізнес). Саме в умовах широкої демократизації всього бюджетного процесу знизу до верху можна успішно вирішувати складні проблеми соціально-економічного розвитку країни та окремих її регіонів.

Вибір напрямів удосконалення бюджетного планування залежить від вирішення проблем збалансування бюджетів усіх рівнів та оптимізації міжбюджетних відносин. Слід зазначити, що в Україні з прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу дані проблеми не тільки перейшли у спадок з минулих років, але й ускладнилися. Використання непродуманих підходів до формування бюджетів стало причиною істотного зниження частки податкових надходжень у місцевих бюджетах з 68,3% у 1999 р. до 40% у 2008 р. при одночасному зростанні частки офіційних трансфертів за даний період часу майже втричі (з 18,0% до більше 50%). Це свідчить про поступову втрату органами місцевого самоврядування власної фінансової бази та збільшення їхньої фінансової залежності від центральної влади, що є порушення Україною засад Європейської хартії місцевого самоврядування. Ми вважаємо, що у процесі розробки стратегічних засад розвитку бюджетного планування й міжбюджетних відносин на законодавчому рівні доцільно вирішити ці проблеми на користь місцевого самоврядування.

Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування та демократизація бюджетного планування можливі за однієї умови – істотного збільшення власних доходів місцевих бюджетів та зведення до мінімуму міжбюджетних трансфертів, і, особливо, дотацій. Для цього пропонуємо передати з державного бюджету місцевим частину державних податків, які мобілізуються на території відповідних органів місцевого самоврядування у повному обсязі, а іншу частину (податки на споживання: ПДВ, акцизний збір, мито) – розділити у пропорціях між державним і місцевими бюджетами.

Такі заходи дали б можливість, з одного боку, посилити пряму залежність зростання доходів місцевих бюджетів від збільшення обсягів надходжень державних податків, а з іншого – стимулювати роботу органів місцевого самовря-

твужання, спрямовану на пошук резервів зростання державних податків, особливо податків на споживання, та виконання дохідної частини державного бюджету. Запровадження цього порядку може створити економічні стимули місцевим радам для їхнього впливу на збільшення обсягів виробництва і реалізації оподатковуваних товарів на місцях, нарощування випуску товарів народного споживання вітчизняним товаровиробником, підвищить відповідальність господарюючих суб'єктів і зацікавленість місцевих рад у розширенні асортименту та підвищенні якості продукції й послуг. Запропонований нами порядок сприятиме не тільки зацікавленості органів місцевого самоврядування у розвитку бізнесу, покращенні роботи суб'єктів господарювання, розташованих на їхній території, але й зміцненню стабільності фінансової бази місцевих рад, значно розширить їх фінансові можливості у вирішенні питань комплексного розвитку регіонів і територіальних громад.

Удосконалення територіального бюджетного планування вимагає від місцевих рад нових підходів до проблем фінансового забезпечення адміністративно-територіальних формувань. Адже саме тут реально починають закладатися передумови територіального господарського розрахунку, при якому потреби економічного і соціального розвитку повинні якнайтісніше бути пов'язані з фінансовими можливостями, а рівень і темпи цього розвитку повинні безпосередньо залежати від кінцевих результатів на місцях. Вважаємо доцільним, щоб усі суб'єкти господарювання, розташовані на території відповідних місцевих рад, брали участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, які призначені для фінансування розвитку інфраструктури і благоустрою території.

Успішне вирішення проблем територіального господарського розрахунку дозволить зміцнити фінансову базу місцевого самоврядування, перейти до економічних методів управління фінансами регіонів, поклавши в основу довготривалі економічні нормативи. Пропонуємо розширити використання укрупнених довготривалих економічних нормативів при плануванні бюджетних доходів і видатків для визначення обсягів коштів, спрямованих на економічний і соціальний розвиток відповідних територій, у тому числі на будівництво та утримання доріг, розвиток комунального господарства й інші потреби.

Поряд з удосконаленням бюджетного планування доцільно розширити самостійність органів місцевого самоврядування при розпорядженні своїми бюджетними ресурсами. Це може проявлятися у тому, що, на відміну від існуючого щорічного доведення директивних показників, формул, нормативів та коефіцієнтів, органи місцевого самоврядування на основі контрольних показників програми економічного і соціального розвитку країни й відповідного регіону, довготривалих економічних нормативів і фінансових норм могли б самостійно встановлювати доходи і видатки по своїх бюджетах на 3-5 років, у тому числі й на плановий рік. На нашу думку, доцільно припинити нині діючу практику вилучення бюджетних коштів, перерозподілу між бюджетами додатково виявлених чи зекономлених бюджетних коштів, свідоме

недофінансування окремих програм чи видів видатків, включаючи їхнє виділення в останні дні грудня поточного бюджетного року.

IV. Висновки.

У результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Основною метою удосконалення бюджетного планування вважаємо за безпечення стабільної фінансової бази соціально-економічного розвитку країни, досягнення збалансованості всіх фінансових планів, визначення фінансових пріоритетів країни, створення умов для прискорення науково-технічного прогресу, забезпечення якісного зростання економіки, посилення соціального захисту населення.

2. Підвищення ролі бюджету держави у системі фінансових планів, на нашу думку, можливе за умов перебудови бюджетного планування на основі системи стабільних довготривалих, науково обґрунтованих економічних нормативів і фінансових норм, які б відповідали економічним інтересам усіх членів суспільства.

3. У сучасних умовах удосконалення бюджетного планування, у першу чергу, пов'язане з переходом на перспективне (трьохрічне, п'ятирічне) планування бюджетних показників, удосконалення методики планування та планово-бюджетної роботи на всіх рівнях управління з таким розрахунком, щоб, з одного боку, зміцнити, удосконалити і розвинути централізовані начала, а з іншого – забезпечити розширення економічної самостійності органів місцевого самоврядування та посилити їхню відповідальність за кінцеві результати роботи.

4. Демократизація бюджетного планування та зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування можливі за умови істотного збільшення власних доходів місцевих бюджетів і зведення до мінімуму міжбюджетних трансфертів. Для цього пропонуємо передати з державного бюджету місцевим частину державних податків, які мобілізуються на території відповідних органів місцевого самоврядування у повному обсязі, а іншу частину (податки на споживання: ПДВ, акцизний збір, мито) – розділити у пропорціях між державним і місцевими бюджетами.

5. Удосконалення територіального бюджетного планування пов'язано із вирішенням органами місцевого самоврядування проблем фінансового забезпечення регіонів. Вважаємо доцільним, щоб усі суб'єкти господарювання, розташовані на території відповідних місцевих рад, брали участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, які призначені для фінансування розвитку інфраструктури і благоустрою території.

6. З метою зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування та переходу до економічних методів управління фінансами регіонів пропонуємо розширити використання укрупнених довготривалих економічних нормативів при плануванні бюджетних доходів і видатків для визначення обсягів коштів, спрямованих на економічний і соціальний розвиток відповідних територій, у тому

числі на будівництво та утримання доріг, розвиток комунального господарства й інші потреби.

Література:

1. Бюджетний менеджмент: підручник / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.]; за заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
2. *Василик О. Д.* Бюджетна система України: підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
3. *Павлюк К. В.* Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: Монографія / К. В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.
4. *Чугунов І. Я.* Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І. Я. Чугунов. – К.: НІОС, 2003. – 488 с.
5. *Юрій С. І.* Антологія бюджетного механізму. Монографія / С. І. Юрій, В. Г. Дем'янишин, Я. М. Буздуган. – Тернопіль: Економічна думка, 2001. – 250 с.