

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«Планування видатків Державного бюджету України»

Студентки 2 курсу, 1м групи,
спеціальності 072
«Фінанси, банківська справа та страхування»
спеціалізації «Державні фінанси»

Журбас Оксани
Вікторівни

Науковий керівник
к.е.н., доцент

Канєва Тетяна
Володимирівна

Гарант освітньої програми
д.е.н., професор

Макогон Валентина
Дмитрівна

Завідувач кафедри фінансів,
заслужений діяч науки і техніки України
д.е.н., професор

Чугунов Ігор
Якович

Київ 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ.....	6
1.1. Сутність видатків державного бюджету та їх місце в бюджетному процесі.....	6
1.2. Інституційне забезпечення планування видатків державного бюджету.....	12
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ.....	18
2.1. Аналіз видатків державного бюджету.....	18
2.2. Механізм прогнозування видатків державного бюджету.....	21
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ.....	28
3.1. Особливості управління видатками на етапі переходу до середньострокового бюджетного планування.....	28
3.2. Зарубіжний досвід удосконалення системи управління видатками державного бюджету на етапі планування.....	40
ВИСНОВКИ.....	4
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	49
ДОДАТКИ	

ВСТУП

Актуальність дослідження. Соціально-економічний розвиток будь-якої країни являє собою багатоплановий процес, що охоплює економічне зростання й підвищення рівня та якості життя населення. Насамперед це залежить від виваженої бюджетної політики, яка включає законодавчо визначені заходи, спрямовані на формування грошового фонду держави, та передбачає раціональний розподіл бюджетних ресурсів серед усіх сфер життя суспільства. В умовах погіршення економічної ситуації в Україні та зростання державного боргу особливої актуальності набуває питання планування видатків Державного бюджету. Відновлення сталого розвитку можливе тільки у разі ефективного розподілу бюджетних коштів відповідно до державних пріоритетів з урахуванням нагальної потреби за мінімальних фінансових витрат досягти максимального економічного ефекту.

Дослідженню теоретико-методологічних та науково-практичних аспектів бюджетного планування приділяли увагу такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як О.Василик, І.Грузіна, Т.Канєва, Л. Лисяк, Н. Мацедонська, Д. Норт, Ю. Пасічник, І. Чугунов, А. Чухно, В. Федосов, М. Шервуд, С.Юрій та інші. Водночас є потреба в додатковому комплексному аналізі методології планування бюджетних видатків з метою визначення сутності й особливостей процесу планування та прогнозування видаткової частини Державного бюджету України.

Мета дослідження – систематизація і розвиток теоретико-методологічних засад планування видатків державного бюджету на основі поглибленого дослідження процесу планування видатків державного бюджету України.

Необхідність досягнення мети обумовило вирішення наступних завдань:

- поглиблення теоретичного розуміння видатків державного бюджету на основі вивчення їхніх ролі та місця в сучасному бюджетному процесі;
- визначення інституційних складових забезпечення бюджетного процесу в контексті планування і прогнозування видатків державного бюджету;

- проведення аналізу видатків державного бюджету України в середньостроковій перспективі для визначення тенденцій у сфері планування і прогнозування зазначених видатків;
- розглянути особливості системи управління та, на основі вивчення кращого зарубіжного досвіду, розробити пропозиції для вдосконалення системи планування видатків державного бюджету.

Об'єктом дослідження в роботі є державний бюджет як частина бюджетної системи України, а **предметом** – фінансові відносини, які складаються в процесі планування та виконання видаткової частини державного бюджету України.

Під час підготовки наукової роботи застосовувалися наступні **методи дослідження**: наукової абстракції, контекстного та порівняльного аналізу, синтезу, а також методи емпіричних досліджень (статистичного спостереження, групування та інші).

Інформаційною базою дослідження стали праці вітчизняних і зарубіжних вчених; законодавчі та нормативні правові акти, що регулюють бюджетні відносини; статистичні, інформаційні та аналітичні матеріали органів державної влади та управління.

Дослідження дозволило отримати результати, що містять елементи **наукової новизни**, зокрема:

- **удосконалено** визначення терміну «видатки державного бюджету» який пропонується розглядати у якості комплексної категорії, інструменту державної політики або особливі суспільно-економічні відносини, що формуються державою в процесі розподілу та цільового перерозподілу нею публічних фінансових ресурсів;
- **набули подальшого розвитку** теоретичні положення щодо організації та здійснення планування видатків державного бюджету в державному управлінні на кожному етапі бюджетного процесу, а також пропозиції щодо удосконалення діючої системи розподілу видатків державного бюджету для забезпечення належного обсягу ресурсів для повного виконання державних функцій на основі розвитку системи

середньострокового планування видатків.

Практичне значення отриманих результатів визначається можливістю використання отриманих у ході дослідження результатів при розробці методологічного забезпечення планування видатків бюджету, для практичної організації бюджетного процесу, а також для удосконалення нормативно-правового регулювання проблемних питань при плануванні видатків бюджету.

Структура і обсяг роботи. Магістерська дипломна робота складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел (34 найменування), додатків (4), та містить 4 таблиці та 5 рисунків. Основний зміст дипломної роботи викладено на 49 сторінках комп'ютерного тексту.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

1.1 Сутність видатків державного бюджету та їх місце в бюджетному процесі

В сучасних економічній теорії та практиці поняття «видатки бюджету» є одним з найбільш вживаних, набуваючи різноманітних інтерпретацій в працях вітчизняних і зарубіжних дослідників. Огляд основних публікацій показав, що даний термін охоплює надзвичайно широкий спектр наукових думок стосовно «видатків держави» (державних видатків), власне «видатків бюджетів» (як публічних фондів фінансових ресурсів), а також «витрат бюджетів» (переважно навколо їхньої відповідності «видаткам»). Значний внесок у сутнісне розуміння видатків бюджету внесли такі вчені як О. Василик, В. Дем'янишин, Т. Говорушко, О. Голинська, Т. Канева, М. Карлін, О. Кириленко, Н. Кузьминчук, В. Федосов, Л. Фещенко, І. Чугунов, С. Юрій та інші.

Необхідність виділення видатків бюджету як окремого об'єкта дослідження визначається їхнім суспільно-економічним значенням, як зокрема, в системі державних фінансів та в національній економіці загалом. Так, професор І. Чугунов наголошує на тому що видатки бюджету за економічною сутністю є інструментом розподілу і перерозподілу централізованого грошового фонду держави та його використання за цільовим призначенням для зростання суспільного добробуту. [26, с.220]

Професор О. Василик визначає видатки як «...економічні відносини, які виникають при розподілі і використанні централізованого фонду грошових коштів держави» та «...безпосередньо пов'язані з інтересами широких верств населення й суттєво впливають на загальні соціальні процеси в державі й насамперед на рівень добробуту населення, освіченості, забезпеченості медичними послугами, а також послугами в галузі культури, спорту, соціальної захищеності на випадок непередбачуваних обставин. [3, с.140]

Відома науковиця Т. Канева вважає що бюджетні видатки відіграють

ключову роль у реалізації державною соціальної та економічної політики, оскільки саме через них державною реалізуються покладені на неї функції та завдання щодо соціального та економічного розвитку.[10, с.85]

На думку професора М. Карліна «...видатки державного бюджету являють собою особливу економічну категорію, що визначає відносини з приводу розподілу централізованого фонду грошових коштів та його використання за цільовим призначенням. [11, с.171]

Професор Т. Говорушко дає дефініцію видатків бюджету як економічних відносин, що виникають у зв'язку з розподілом централізованого фонду грошових коштів і його використанням за цільовим призначенням [4, с.25].

Л. Феценко та Н. Кузьминчук розуміють під видатками бюджету державні платежі, які здійснюються на безповоротній основі. Це економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованих грошових фондів та їх використанням за призначенням. [23, с.140]

В. Дем'янишин та О. Кириленко вважають що видатки бюджету – це об'єктивні економічні відносини, пов'язані з розподілом і використанням централізованого фонду грошових коштів держави, що є завершальним етапом перерозподільчих процесів за допомогою бюджетних відносин. [2, с.334]

Звертаючись до науково-практичних аспектів досліджень видатків державного бюджету, розглянемо яким чином трактує цей термін національне законодавство. Зокрема, Бюджетний кодекс України визначає видатки бюджету як кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. При цьому пунктом 13 частини першої статті 2 передбачене виключення зі складу видатків бюджету коштів, призначених для:

- погашення боргу та надання кредитів з бюджету;
- розміщення бюджетних коштів на депозитах та придбання цінних паперів;
- повернення (відшкодування) надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету;
- компенсація штрафних санкцій, що перераховується покупцям за рахунок санкцій, застосованих фіскальними органами за порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій.[1]

Водночас, витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.[1] При цьому Національний стандарт бухгалтерського обліку в державному секторі визначає витрати як зменшення економічних вигід у вигляді вибуття активів або збільшення зобов'язань, які призводять до зменшення власного капіталу (за винятком зменшення капіталу за рахунок його вилучення або розподілення власником). [18]

Досить поширеною є думка, що у бюджетній сфері «видатки» та «витрати» бюджету є синонімами і описують одне й те саме явище. В межах наукової дискусії, задля однозначної дефініції «видатків бюджету», доцільним буде провести систематизацію сутнісних ознак обох категорій. Автори фундаментальної праці «Фінанси» В. Федосов та С. Юрій, наголошують на необхідності такого розмежування, зазначаючи що «...видатки і витрати тільки на перший погляд характеризують однакові процеси, однак насправді між ними є суттєві відмінності».[28, с. 165]

Характеризуючи сутність видатків бюджету доцільно окреслити їхні спільні та відмінні риси у системі публічних (державних) фінансів (рис. 1.1). Логіка характерних ознак видатків бюджету визначається комплексом об'єктивних ознак суспільно-економічного характеру, де з одного боку видатки є складовою більш загальних економічних явищ, а з іншого – самі включають низку складових, які відображають різні аспекти їхньої природи, зокрема:

- у розрізі секторів економіки державному (публічному) сектору відповідають **публічні видатки** (видатки державного сектора) які агрегують видатки усіх економічних суб'єктів даного сектора;

- вивчення процесів **розподілу та перерозподілу коштів** (грошових потоків, cashflows) у державному секторі вказує на існування двох базових підходів:
 - 1) **централізованого**, із акумулюванням коштів у фондах з їх наступним перерозподілом для цільового використання, а також
 - 2) **децентралізованого**, коли увесь процес управління коштами (акумулювання, розподіл, перерозподіл, використання) здійснюється розпорядниками коштів без участі центральних органів, таких як Міністерство фінансів або Державне казначейство;

Сектор економіки	ПУБЛІЧНІ ВИДАТКИ (видатки державного сектора)	
Централізація	Централізовані (бюджетів, фондів)	Децентралізовані (підприємств, установ, організацій)
Суб'єкт	Держави (державний бюджет, загальнодержавні фонди)	Місцевого самоврядування (місцеві бюджети та фонди)
Відтворення	Капітальні Поточні	
Цільове спрямування	видатки загального фонду	видатки спеціального фонду
Функції (послуги)	На управління, на оборону та безпеку, на розвиток економіки, на охорону здоров'я, на освіту, на медицину, на культуру, на спорт, на молодіжні програми, на транспорт, на ЖКГ, на інфраструктуру тощо	
Розпорядники	Міністерства, відомства, підрозділи-бюджетні установи	
Програми, проекти	Приклади: Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2016-2020 роки Державна цільова програма реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки Державна цільова програма розвитку аеропортів на період до 2023 року та інші	

Рис.1.1. Видатки державного бюджету в системі публічних фінансів*

*Розроблено автором за [2]

- в свою чергу, крізь призму суб'єктності держави як учасника суспільно-економічних відносин, державний бюджет можна розглядати як:
 - 1) особливу фінансову інституцію в системі фінансових відносин національної економіки, а також;
 - 2) провідний централізований фонд грошових коштів, тож відповідно, видатки бюджету – як необхідну **інституціональну, організаційну** та власне **фінансову складову** бюджету держави (слід відмітити, що

аналогічно можна визначити видатки місцевих бюджетів – через суб'єктність органів місцевого самоврядування);

- розгляд видатків бюджету в аспекті **економічного відтворення** дозволяє виділити **капітальні та поточні видатки**, пов'язані відповідно, з процесом збільшення (відновлення) вартості державних активів, або ж із споживанням державою товарів, робіт, послуг;
- за ознакою **цільового спрямування** коштів видатки бюджету розподіляються на **видатки загального та видатки спеціального фондів**, для яких відповідно неможливо (або можливо) відстежити зв'язок між джерелами коштів та напрямками їхнього спрямування;
- в розрізі **функцій** держави видатки бюджету можна розподілити за **(цільовим) призначенням**, в якому відображаються **цілі та результати**, досягнення яких державою обумовлює необхідність виділення з бюджету відповідних коштів – тобто здійснення видатків бюджету (наприклад – забезпечення обороноздатності країни визначає необхідність **видатків бюджету на оборону**);
- оскільки як сама «державна», так і «бюджетна» є інституціями, а не організаціями, то у процесі досягнення цілей державної політики, під час виконання завдань та функцій держави задіяні **організації** – бюджетні установи-розпорядники коштів державного бюджету, без участі яких у перерозподілі та використанні коштів здійснення видатків бюджету є неможливим, при цьому відображенням державного бюджету на рівні організації є її «бюджет» - **кошторис**;
- досягнення зазначених вище цілей (результатів) організаціями-розпорядниками відбувається шляхом реалізації ними конкретних **державних проектів та програм**, в рамках яких кошти бюджету витрачаються (тобто «видатки» трансформуються у «витрати»).

Зв'язок між видатками та витратами бюджету можна відстежити на рис. 1.2, де відображений рух коштів в процесі їхнього розподілу, перерозподілу та використання учасниками бюджетного процесу розпорядниками коштів під час виконання ними завдань та функцій держави. Бюджетний процес формує в

національній економіці надзвичайно складну та розгалужену мережу фінансових зв'язків (відносин) між суб'єктами економіки державного та недержавного, приватного та громадського секторів, також із залученням зарубіжних (міжнародних та національних) суб'єктів.

1) Затвердження видатків бюджету, встановлення бюджетних асигнувань державний бюджет	2) Розподіл видатків за цільовим призначенням, затвердження кошторисів	3) Взяття бюджетних зобов'язань	4) Отримання товарів, робіт, послуг
розпорядники бюджетних коштів державного бюджету			
8) Списання витрат розпорядників коштів за рахунок видатків бюджету	7) Списання витрат розпорядників бюджетних коштів (зменшення асигнувань)	6) Використання товарів, робіт, послуг	5) Здійснення платежів

Рис. 1.2. Взаємозв'язок видатків та витрат державного бюджету*

З огляду на фондову природу організації системи фінансових держави, процес забезпечення державою доступності суспільних благ (товарів, послуг) для громадян призводить до формування і наступного використання **централізованого фонду держави – державного бюджету**, як фінансового підґрунтя виконання загальнодержавних функцій та завдань. При цьому держава, як суб'єкт, формує бюджет – динамічну систему, комплексний механізм регулювання руху в просторі та часі грошових коштів, залучених державою до процесу створення, розподілу та споживання суспільних благ.

На нашу думку, важливим для розуміння сутнісних відмінностей між категоріями є той момент, що на практиці **видатки** тільки за певних умов перетворюються на **витрати**.

*Розроблено автором за [2]

Зокрема, **витрати** бюджету виникають під час оплати (вартості) праці, оплаті (вартості) товарів, робіт, послуг які використовуються розпорядником у процесі виконання функцій держави. При цьому безвідплатні операції, коли кошти бюджету не призначені для придбання будь-яких благ (матеріальних або нематеріальних), але використовуються для фінансового забезпечення процесу створення, розподілу (перерозподілу) або надання суспільних благ (товарів, послуг) і формуватимуть **видатки** бюджету.

Підводячи підсумки дискусії, можна констатувати, що з теоретико-методологічних позицій **видатки державного бюджету** являють собою особливу систему економічних відносин між **державою** як імперативним розпорядником централізованого **фонду грошових коштів (державного бюджету)** та всіма іншими суб'єктами економіки (юридичними та фізичними особами, суб'єктами міжнародного права) під час **розподілу, перерозподілу та цільового використання** фінансових ресурсів фонду для забезпечення виконання державою покладених на неї функцій та повноважень.

Дане визначення дозволяє нам висунути гіпотезу, що видатки бюджету є відкритою динамічною системою, і це створює передумови для подальшого дослідження взаємозв'язків як між елементами самої системи видатків, так і між системою і зовнішнім середовищем.

1.2 Інституційне забезпечення планування видатків державного бюджету

Професор І. Чугунов наголошує, що з метою підвищення якісного рівня функціонування системи бюджетного регулювання доцільним є використання архітекτονіки як особливої науки, що досліджує загальні принципи побудови цілісних систем, у тому числі інституційних. [24;25] Застосовуючи інституційний підхід при дослідженні проблемних питань бюджетної системи, науковець визначає інституційну будову як систему, по-перше, оптимальних співвідношень, зокрема, часток доходів та видатків бюджету, дефіциту бюджету, державного боргу у ВВП, структурні співвідношення доходів (видатків) бюджету, державного боргу, джерел фінансування дефіциту бюджету, рівень бюджетної централізації, коефіцієнти міжбюджетного розподілу, і, по-друге, основні складові бюджетного процесу, що відображені в низці нормативно-правових актів. [24, с. 4]

Модель інституційного забезпечення бюджетного процесу в Україні

СТАДІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Складання
проекту

Затвердження
законом

Виконання
бюджету

Моніторинг та
контроль



Рис. 1.3. Загальна модель інституційного забезпечення бюджетного процесу в Україні (видатки державного бюджету)*

*Складено автором за [9; 19; 24; 27].

Питання інституційного забезпечення бюджетного процесу в Україні, зокрема, в контексті видатків бюджету є надзвичайно актуальним. Аналіз наукових праць з даної тематики дозволяє висунути гіпотезу про необхідність формування та підтримання в бюджетній системі певної множини, сукупності інституцій які уособлюють собою сталі, ефективні та результативні взаємозв'язки між усіма складовими (підсистемами, учасниками) на кожній стадії (етапі) бюджетного процесу. [9; 19; 24; 27]

На основі викладеного можна сформувати загальну модель інституційної структури бюджетного процесу (рис.1.3), яка включає не лише його основні стадії, але й учасників та інструментарій, що дасть нам змогу визначити базові інституції та зв'язки, що забезпечують формування та підтримання системи **видатків державного бюджету**.

Процес формування моделі інституційного забезпечення передбачає наявність таких складових як об'єкт, суб'єкти, інструментарій та система зв'язків між ними. Об'єктом в цій системі виступають інститути, а суб'єктами – державні установи-учасники бюджетного процесу, які складають організаційну основу реалізації бюджетних повноважень держави. Об'єкти та суб'єкти

ієрархічно структуровані що, в свою чергу, визначає складну систему взаємозв'язків між ними і «технічну» складову: набір правил та інструментів взаємодії (див. рис.1.3).

Зв'язки між елементами моделі характеризуються складністю, не лінійністю, одноманітністю, відкритістю та динамічністю. Фундаментальною властивістю є відкритість системи інституційного забезпечення, про що свідчить її тісна взаємодія із зовнішнім середовищем, наприклад, із банківською системою в процесі розподілу та перерозподілу коштів державного бюджету під час його виконання. Складність та не лінійність є наслідком взаємодії та координації дій численних учасників процесу, які представляють всі сектори економіки.

З іншого боку, одноманітність (тобто, єдині для всіх підходи, правила та способи взаємодії) створює передумови для упорядкування процесів взаємодії учасників бюджетного процесу (інформаційної, ресурсної та організаційної), спрямування їхніх дій на досягнення визначених державою цілей. Оскільки бюджетний процес носить неперервний характер, сталість взаємодії в умовах швидких змін зовнішніх чинників (наприклад, інфляційного) досягається шляхом створення динамічної інституційної рівноваги. Принципово важливим при цьому є те, що динамічна рівновага стосується не стану окремого учасника, бюджету чи навіть бюджетної системи загалом в поточному періоді, а відноситься до збалансованості всіх складових інституційної системи в довгостроковій перспективі.

Таким чином, в системі інституційного забезпечення учасники взаємодіють в межах інституційно-правового поля (встановлених державою «правил гри»), реалізуючи свої повноваження та функції шляхом застосування інструментів (засобів) впливу.

Отже, передумовою формування інституційної системи виступає стала та дієва інституційно-правова база, яка визначає єдині методологічні, методичні, правові, економічні та організаційні засади розподілу та використання коштів бюджету, загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінювання та контролю бюджету, а також чітко розмежовує повноваження учасників бюджетного процесу.

Не менш важливим для інституційної моделі є інструментарій взаємодії учасників. Інструменти (засоби) поєднують в собі принципи, засоби (методи) та заходи що застосовуються в бюджетному процесі. Зокрема, для видатків бюджету важливими є такі інструменти як: бюджетне прогнозування, планування, бюджетні програми та проекти, фінансові стимули та санкції, стандарти і нормативи.

Бюджетне планування посідає провідне місце у бюджетному процесі, оскільки визначає не лише рівень централізації фінансових ресурсів у державному бюджеті, але й напрями цільового використання бюджетних коштів. Результатом бюджетного планування є проект державного бюджету, річного фінансового плану держави, а в частині видатків – визначення напрямів та обсягів використання бюджетних коштів.

Найбільш поширеними в Україні є такі методи (підходи) бюджетного планування як: аналітичний, балансовий, нормативний, коефіцієнтів та програмно-цільовий.

Аналітичний метод спирається на принципи економічного аналізу шляхом зі ставлення планових показників з фактичними, при врахуванні впливу зовнішніх та внутрішніх чинників, а також досягнутого рівня бюджетних показників як бази для макроекономічного планування. Балансовий метод пов'язаний із узгодженням основних складових бюджету (доходи, видатки, фінансування, дефіцит) та відповідним розподілом джерел і напрямів використання фінансових ресурсів. Суть методу полягає в побудові балансу між фінансовими потребами і можливостями держави на основі динамічної рівноваги.

Сутність нормативного методу полягає в тому, що планові бюджетні показники розраховуються на основі встановлених законом норм і нормативів, які визначають обсяги видатків. При цьому враховуються особливості формування різних видів видатків, наприклад, поточних або капітальних. Метод коефіцієнтів базується на застосуванні до базових (фактичних) показників бюджетів минулих періодів відповідних співвідношень, які відображають очікуваний вплив чинників на бюджетні показники у майбутньому (плановому) періоді.

Всі зазначені методи планування взаємопов'язані та взаємно доповнювані,

оскільки крім переваг, містять низку недоліків, основним з яких є їх спрямованість на визначення показників в межах одного бюджетного періоду.

[23, с.96-97]

Більш досконалим підходом до бюджетного планування видатків вважається програмно-цільовий метод (далі – ПЦМ), який забезпечує зв'язок між використаними бюджетними ресурсами та отриманими результатами в межах окремих програм та проектів, сприяє більшій ефективності та прозорості, в тому числі посилення відповідальності і підзвітності за витрачання коштів. [20]

Слід зауважити, що ПЦМ також не є самостійним, і доповнюється іншими, як наприклад, нормативним під час розрахунку окремих статей бюджетних витрат за економічною класифікацією або балансовим при кошторисному плануванні. В основу ПЦМ покладено бюджетні програми. Бюджетний кодекс України (стаття 2) визначає бюджетну програму як сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетні програми формуються головними розпорядниками бюджетних коштів, а відповідальні виконавці програми отримують бюджетні кошти для надання послугу межах чітко встановлених параметрів цих послуг (обсяги, періодичність, якість). Відповідальні виконавці забезпечують цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього терміну реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень. Показники ефективності підтверджуються статистичною, фінансовою та іншою звітністю. Типові переліки бюджетних програм розрізі галузей бюджетної сфери затверджені спільними наказами Міністерства фінансів України та галузевих міністерств.

ПЦМ бюджетного планування допомагає оптимізувати обмежені ресурси бюджету, підвищити результативність функціонування органів влади і якість послуг, що надаються ними, а також забезпечити підвищення ефективності витрат через економію бюджетних коштів і зосередження ресурсів на досягненні найважливіших завдань. [22, с.59]

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

2.1. Аналіз видатків державного бюджету

Проект закону про державний бюджет України на 2020 рік був поданий Урядом до Верховної Ради України 15 вересня 2019 р. [21] Основою для розрахунку показників державного бюджету на 2020 рік став урядовий макроекономічний прогноз, яким передбачені: обсяг номінального ВВП 4551,7 млрд грн, зростання реального ВВП на 3,3%, підвищення споживчих цін на 6,0%.

Згідно з проектом, видатки держбюджету в 2020 р. плануються в обсязі 1170 млрд грн або 25,7% ВВП, що на 2% менше частки видатків у ВВП країни в 2018-2019 рр. Загалом, запланована на 2020 рік величина видатків держбюджету на рівні є найнижчою за увесь досліджуваний нами період 2015-2020 рр. (рис.2.1).

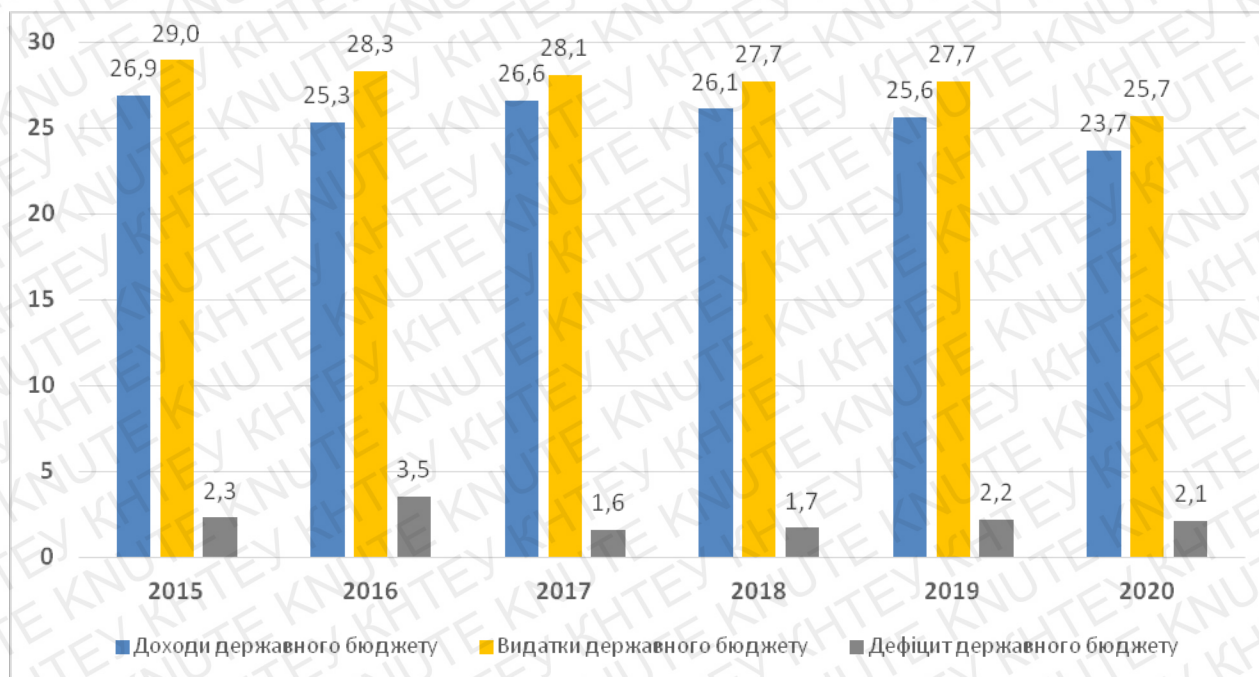


Рис.2.1. Співвідношення доходів, видатків та дефіциту державного бюджету України до ВВП у 2015-2020 рр. (%)*

*Складено автором за [8; 21]

Скорочення величини державного бюджету відносно обсягу ВВП України вказує на зменшення частки держави у загальних споживчих та інвестиційних витратах суб'єктів економіки, що з одного боку, може позитивно впливати на

розвиток приватного сектору, але, з іншого боку, обмежуватиме можливості держави надавати публічні блага належної якості.

У розрахунках до проекту державного бюджету враховано прогноз видатків зведеного бюджету України на 2020 р. у сумі 1495,3 млрд грн або 32,9% ВВП, що на 3% менше від показника 2019 р. (35,9% ВВП), на 2,2% менше від видатків 2018 р. (35,1% ВВП) і на 2,5% менше від видатків 2017 р. (35,4% ВВП). Таким чином, планова величина видатків у відносному вираженні наближається до рівня 2015 року (додаток А1).

Зниження частки державних витрат у ВВП, закладена у бюджеті на 2020 р., за теперішньої надмірної ролі держави у економіці, на перший погляд є позитивним явищем. На наш розсуд, зменшення відносного розміру державних видатків є наслідком не планомірного зниження податкового тиску на суб'єктів національної економіки чи способом скорочення дефіциту бюджету. Йдеться про пристосування бюджету 2020 року до низької якості бюджетного планування та неефективного управління бюджетними коштами в умовах відсутності необхідних структурних реформ, що різко зменшує потенційні позитивні ефекти від оптимізації бюджетних видатків.

Показники видатків зведеного бюджету свідчать про те, що найбільш вагомими статтями скорочення їх відносних обсягів у 2020 р. стануть:

- соціальний захист і соціальне забезпечення: зменшення з 8,7% ВВП у 2018 році і 8,3% у 2019 році до 7,0% ВВП у 2020 році;
- охорона здоров'я: зменшення обсягів фінансування з 3,3% ВВП у 2018 році і 3,2% у 2019 році до 2,9% ВВП за прогнозом на 2020 рік;
- освіта: зменшення з 5,9% ВВП у 2018 році до 5,6% ВВП за прогнозом на 2020 рік (у 2019 р. планові обсяги фінансування становлять 6,2% ВВП) (див. додаток А.1).

Зменшення видатків на соцзахист і соцзабезпечення пояснюється, передусім, відносним скороченням розміру соціальних допомог, зменшенням обсягів трансфертів Пенсійному фонду (з 181,7 до 172,6 млрд грн), а також житлових субсидій населенню (з 55,1 до 47,6 млрд грн).

Порівнюючи планові обсяги бюджетного фінансування 2020 та 2019 років

слід відмітити також скорочення видатків на державне управління (із 2,2 до 2,1% ВВП), на обслуговування державного боргу (із 3,6 до 3,2% ВВП), на житлово-комунальне господарство (із 0,8 до 0,7% ВВП);

Отже, в 2020 році провідні сектори у сфері розвитку людського капіталу – освіта, охорона здоров'я, соціальний захист населення – знову недоотримають від держави навіть необхідні для утримання бюджетні ресурси. Порівняння планових обсягів бюджетного фінансування цих секторів у 2020 та 2015-2018 роках вказує на значне скорочення (-3,7% ВВП по соціальному захисту, 0,7% по охороні здоров'я і 0,6% ВВП – по освіті). Подібна динаміка вказує на поступове згортання соціальних функцій держави, на зниження доступності та якості публічних благ, які надаються громадянам, упродовж 2015-2019 рр. і продовження цієї ж політики у 2020 році.

Водночас, на 2020 рік планується зростання відносного обсягу видатків за такими функціями держави як оборона (з 2,6 до 2,7% ВВП), громадський порядок, безпека та судова влада (з 3,5 до 3,6% ВВП), дорожнє господарство (з 1,7 до 2,0% ВВП, див. додаток А.1). Таким чином, аналіз показників видаткової частини бюджету України свідчить про збереження політичних пріоритетів на користь обслуговування державного боргу, фінансування правоохоронних органів, підвищення обороноздатності держави, і, частково, капіталовкладень у ремонт і будівництво автошляхів.

Фінансування державою видатків на оборону, а також інвестиції в інфраструктуру є важливими чинниками державної безпеки та важелем стимулювання економічної діяльності. Тому зростання державних видатків на оборону і дорожнє господарство протягом 2014-2020 рр. було та є об'єктивною необхідністю. Але зростання витрат на обслуговування боргу є суттєвим фактором ризику, оскільки стимулює підвищення відсоткових ставок за облігаціями внутрішньої державної позики (ОВДП). Наприклад, у вересні 2019 р. середньозважена дохідність гривневих ОВДП сягала майже 16% річних при очікуваній інфляції в межах 6-7%.

2.2.Механізм прогнозування видатків державного бюджету

Аналіз планових показників видатків державного бюджету на 2020 рік (за програмною класифікацією) дав змогу визначити основних «донорів» і «одержувачів» на яких вплинув перерозподіл обсягів бюджетного фінансування (див. додаток А.2). За **обсягами і темпами приросту** в розрізі бюджетних програм **найбільше скорочення стосується видатків держави на:**

- підготовку кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності баз практики (-3627,3 млн грн або ж -11,6% відносно 2019 р.);
- методичне та аналітичне забезпечення діяльності закладів освіти (-881,1 млн грн або – 88,8%);
- медичні заходи окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру (-1703,1 млн грн або -25,9%);
- додаткові дотації з державного бюджету місцевим бюджетам (-6951,3 млн грн або -45,5%);

Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам буде поступово заміщатися з 1 квітня 2020 р. програмою державних гарантій медичного обслуговування населення, яка фінансуватиметься з державного бюджету.

Також держава відмовилася від кількох бюджетних програм підтримки фермерства і розвитку сільського господарства, запропонувавши, натомість, програму здешевлення банківських кредитів для придбання землі. Зокрема, в бюджеті 2020 року скорочені програми:

- фінансової підтримки розвитку фермерських господарств (в 2019 р. заплановано 800 млн грн);
- державної підтримки розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними (2019 рік – 400 млн грн);
- державної підтримки розвитку тваринництва (2019 рік – 3 500 млн грн);
- фінансової підтримки сільськогосподарських товаровиробників - часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки та обладнання (планові асигнування на 2019 рік – 881,8 млн грн);

Загалом обсяги державної підтримки розвитку сільського господарства і фермерства скорочуються з 6,1 млрд грн у 2019 році до 4,5 млрд грн у 2020 р.

Поряд з цим, деякі головні розпорядники та бюджетні програми отримують у 2020 р. більші суми асигнувань (додаток А.3). Видатки державного бюджету за програмною класифікацією з найбільшим приростом фінансування у 2020 році порівняно з 2019 роком. **Збільшення обсягів фінансування за абсолютними сумами і темпами річного приросту** передбачається за такими бюджетними програмами і такими розпорядниками бюджетних коштів:

- Рада національної безпеки і оборони (+27 986,1 млн грн або +15749% відносно 2019 р.) у тому числі: нерозподілені видатки на національну безпеку і оборону (+27 986,1 млн грн);
- апарат МВС України (+1 006,2 млн грн або +8,3%);
- Державне бюро розслідувань (+791,5 млн грн або +71,2%) у тому числі: забезпечення діяльності ДБР (+791,5 млн грн або +71,2%);
- Міністерство юстиції (+777,6 млн грн або +5,6%) у тому числі: виконання покарань установами і органами Державної кримінально-виконавчої служби (+722,2 млн грн або +11,7%);
- Міністерство інфраструктури (+1069,2 млн грн або +30,3%) у тому числі: розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення (+24 550,7 млн грн або +182,4%);
- субвенція з держбюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (+7496,2 млн грн або +51,1%);
- Державний фонд регіонального розвитку (+1830 млн грн або +23,9%);
- апарат Державного комітету телебачення і радіомовлення (+1008 млн грн або +91,8%), у тому числі: фінансова підтримка Національної суспільної телерадіокомпанії (+1006,5 млн грн або +100,2%);
- Державне агентство України з питань кіно (+525,7 млн грн) у тому числі: державна підтримка кінематографії (+508,3 млн грн);
- Міністерство охорони здоров'я України (+53663,9 млн грн або +136,4%) у тому числі: реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення (+56 843,7 млн грн або +373,1%), громадське

здоров'я та заходи боротьби з епідеміями (+1 921,3 млн грн або +107,2%);

- підготовка і підвищення кваліфікації кадрів у сфері охорони здоров'я, підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів (+808,2 млн грн або +15,3%);
- Національна академія наук України, у тому числі: наукова і науково-технічна діяльність наукових установ Національної академії наук України (+446,7 млн грн або +11,4%);
- Міністерство освіти і науки України у тому числі: освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам (+7909,7 млн грн або +11,4%); підготовка кадрів закладами фахової перед вищої освіти (+4843,5 млн грн або +18 943,5%, див. додаток А3).

Бюджетну програму «Надання первинної медичної допомоги населенню» планується перетворити на програму державних гарантій медичного обслуговування населення з обсягом фінансування в 2020 році 72,1 млрд грн. Крім первинної медичної допомоги, ця програма покриватиме також витрати на реімбурсацію вартості лікарських засобів; надання екстреної медичної допомоги; надання окремих послуг вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги; надання послуг паліативної медичної допомоги і медичної реабілітації.

Додатково до проекту держбюджету України на 2020 рік включено ряд нових бюджетних програм, зокрема:

- проведення Всеукраїнського перепису населення (3441,6 млн грн);
- проведення чергових місцевих виборів (2155,0 млн грн);
- нерозподілені видатки на національну безпеку і оборону, які будуть розподілятися за рішеннями РНБО (27986,1 млн грн);
- видатки на розвиток закладів вищої освіти (250,0 млн грн).

Наведені дані підтверджують попередню тезу стосовно пріоритетів бюджетної політики Уряду в 2020 році, до яких насамперед можна віднести силові відомства: МВС, РНБО, ДБР, Мінюст. Збільшується також фінансування будівництва та утримання автомобільних доріг державного і місцевого значення.

Відносно новим пріоритетним напрямом у 2020 році стане державна підтримка мас-медіа – кіно і телебачення.

У секторах освіти і охорони здоров'я, при загальному скороченні обсягу фінансування, приріст спостерігається лише за окремими бюджетними програмами. Це можна пояснити, по-перше продовженням процесу реформування даних сфер, і, по-друге, перерозподілом повноважень між центральним урядом та органами місцевого самоврядування органами влади, зокрема, в частині медичного обслуговування населення та надання освітніх послуг.

Аналіз видаткової частини державного і зведеного бюджетів України за економічною класифікацією свідчить про незначне зростання обсягу запланованих на 2020 рік капітальних видатків. Капітальні видатки державного бюджету будуть зростати з 2%ВВП у 2018 р. до 2,3% у 2020 р. А капітальні видатки зведеного бюджету планується збільшити з 4,1%ВВП у 2018 р. до 4,2% у 2020 році (додаток А.4). Навіть невеликий приріст державних інвестицій слід оцінити позитивно, оскільки інвестиції в інфраструктуру потенційно можуть стати акселератором підвищення продуктивності економіки, драйвером економічного зростання.

З даних, наведених у таблиці А4 (див. додаток А) випливає, що частка капітальних видатків у структурі державного бюджету 2020 року має збільшитися до 9,1% (порівняно із 7,1% у 2018 р. та 7,9% в 2019 р). В структурі зведеного бюджету у 2020 році також очікується помітне зростання частки капітальних видатків– до 12,8% (порівняно з 11,5% у 2018 р. та 12,2% у 2019 році).

Із 106,5 млрд грн капітальних видатків держбюджету, запланованих на 2020 рік, 2,3 млрд грн передбачається виділити на розробку та реалізацію державних інвестиційних проектів. Відповідно до статті 25 проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», державні капітальні вкладення на вказані цілі на 2020 рік повинні плануватися за бюджетною програмою Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України та розподілятися між головними розпорядниками бюджетних коштів за рішенням Кабінету Міністрів на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів.

Очевидно, що сума 2,3 млрд грн є недостатньою для фінансування масштабних інвестиційних проектів в державному секторі. При цьому невирішеними проблемами у сфері планування державних інвестпроектів залишаються:

- відсутність системи стратегічного планування публічних інвестицій на національному рівні, що ускладнює визначення державних пріоритетів і робить непрозорим процес відбору інвестпроектів;
- брак єдиних процедур розгляду та відбору інвестпроектів, які фінансуються з державного бюджету, що впливає на обґрунтованість рішень щодо вибору проектів, а також на успішність їх завершення та ефективність функціонування;
- слабка інституційна спроможність органів влади і відсутність єдиного методологічного підходу (стандартів) до процесу оцінки державних та публічно-приватних інвестпроектів;
- відсутність системи моніторингу і контролю показників реалізації інвестиційних проектів, відсутність єдиної бази завершених та робочих інвестиційних проектів із ключовими показниками ефективності (Key Performance Indicators, KPI) цих проектів;
- недостатнє ресурсне (фінансове, інформаційне, кадрове) забезпечення системи державного інвестування загалом для реалізації масштабних проектів у державному секторі економіки.

Зважаючи на це, можна рекомендувати поступово збільшувати обсяг капітальних видатків держбюджету до рівня 2,5-3,0% ВВП (для зведеного бюджету цей показник можна оцінити у 4,5-5,0%ВВП). При цьому варто переглянути пріоритетні напрями капітальних видатків на користь придбання новітніх обладнання і технологій, а також капітального будівництва, відмовившись від капітальних трансфертів підприємствам, оскільки ці кошти використовуються на погашення заборгованості або рекапіталізацію державних підприємств.

Отже, аналіз видаткової частини проекту державного бюджету вказує на те, що провідними напрямками зростання бюджетних видатків у 2020 році стануть:

1) громадський порядок, безпека та судова влада (збільшуються на 0,6% ВВП); 2) дорожнє господарство (+0,6% ВВП), а також оборона (+0,2% ВВП). На наш розсуд, зростання частки державних видатків на оборону і розвиток автодоріг є економічно доцільним і відповідає інтересам як суспільства, так і держави. З іншого боку, випереджаюче зростання видатків на правоохоронні органи і обслуговування державного боргу не є обґрунтованим, в умовах відсутності структурних зрушень в економіці та загальної соціальної кризи.

З іншого боку, провідні сектори розвитку людського капіталу, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист залишаться недофінансованими. Найбільш помітним скорочення відносних обсягів видатків держбюджету в 2020 році стане для:

- соціального захисту і соціального забезпечення, обсяг видатків на які зменшиться з 8,3% у 2019 до 7,0% ВВП за прогнозом на 2020 р.;
- охорони здоров'я, де видатки скоротяться з 3,2% у 2019 до 2,9% ВВП у 2020 р.;
- освіти, де зменшення відбудеться з 6,2% у 2019 до 5,6% ВВП у 2020 р.

Зазначена динаміка фінансування видатків державного бюджету вказує на згортання соціальних функцій держави, поступове зниження доступності й якості публічних благ упродовж 2015- 2019 рр. і продовження даної політики новим Урядом в 2020 році.

Для подолання проблем бідності, стимулювання інвестиційної діяльності, та підвищення вартості людського капіталу вважаємо необхідним рекомендувати наступні зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»:

- здійснити перерозподіл видатків державного бюджету в обсязі 45 млрд грн (тобто близько 1% ВВП) на користь освіти, охорони здоров'я і соціального захисту за рахунок скорочення витрат по статтях «громадський порядок, безпека та судова влада» та «обслуговування державного боргу»;
- збільшити також плановий показник доходів державного бюджету на 2020 рік на суму до 40 млрд грн (або 0,9% ВВП) та додатково спрямувати ці кошти на освіту, охорону здоров'я і збільшення державних інвестицій в економічну та соціальну інфраструктуру.

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

3.1. Особливості управління видатками на етапі переходу до середньострокового бюджетного планування

Визначення оптимальних для розвитку економіки розмірів бюджету, зокрема оптимальних показників його видатків є важливим та складним питанням яку економічній теорії, так і на практиці. Для кожної конкретної країні видатки залежатимуть від безлічі природних, історичних, соціальних та економічних чинників.

Дослідження видатків державного та зведеного бюджетів України в 2015-2020 рр. показало, що структура їхніх видатків є недостатньо стабільною та ефективною, а суттєві з точки зору суспільства зміни вносяться без належного обґрунтування, що призводить до виникнення або поглиблення кризових явищ в соціумі та економіці. Тому в Україні, як і у будь-якій іншій країні актуальним є питання підвищення ефективності управління видатками державного бюджету, зокрема, в частині планування.

Аналіз наукового доробку вітчизняних вчених з проблематики реформування та удосконалення системи управління видатками державного бюджету дозволив виділити основні підходи: 1) структурний, 2) організаційний, 3) інституційний. Разом з тим, завдання з оптимізації системи управління видатками потребує системного бачення, яке дозволяє поєднати усі три підходи на основі поступового розширення горизонту (періоду) планування та прогнозування. [5, с.29-33]

В умовах обмеженості фінансових ресурсів виникає необхідність у підвищенні ефективності бюджетних видатків. При цьому більшість бюджетних рішень мають ряд соціально-економічних та політичних наслідків, що виходять за межі одного бюджетного року, в якому вони були прийняті. Тому складання річного бюджету важко назвати стійкою основою стратегічного бюджетного планування. Для вирішення цієї проблеми у світовій практиці використовується

середньострокове бюджетне планування (далі —СБП), яке має на меті забезпечити взаємозв'язок між стратегічними й тактичними цілями.

Попри те, що окремі елементи середньострокового бюджетного планування були впроваджені в Україні ще в 2010 році, відчутних результатів для бюджетного процесу не принесло. Процес бюджетування до 2017 року залишався інерційним, а ресурсів для втілення задекларованих в урядових програмах реформ бракувало.

У червні 2017 року уряд вперше подав Бюджетну декларацію, орієнтовану на середньострокову перспективу, і таким чином продемонстрував своє прагнення до більш ретельного та повного втілення системи середньострокового бюджетного планування (далі – СБП) на період 2018-2020 рр.

Середньострокове бюджетне планування– це підхід до планування та управління державними фінансами, який розширяє горизонт для формування бюджетної політики на три-п'ять років і дозволяє планувати та прогнозувати бюджетні доходи та видатки, необхідні для реалізації стратегічних цілей бюджетної політики держави у середньостроковій перспективі. [12, с.73]

Після численних зауважень від бюджетного комітету документ так і не потрапив на розгляд парламенту. Щоб надалі забезпечити обов'язковість середньострокового бюджетування та визначити місце бюджетної резолюції у бюджетному процесі, Міністерство фінансів подало законопроект змін до Бюджетного кодексу. Якщо зміни будуть прийняті до кінця 2018 року, то Держбюджет 2019 року уже буде будуватися на основі Бюджетної декларації на 2019-2021 роки. Перехід до СБП є частиною угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також передбачений активною програмою співпраці з МВФ та Стратегією реформування системи управління державними фінансами України на 2017-2020 рр. Ефективне втілення СБП дозволить Україні забезпечити фінансові ресурси для реалізації стратегічних завдань уряду, покращити стійкість публічних фінансів та бюджетну дисципліну, підвищити передбачуваність та ефективність державних інвестицій. Все це має призвести врешті до кращих результатів бюджетної діяльності та вищої якості державних послуг. [13, с.130]

Досвід впровадження різних етапів СБП показав, що середньострокове планування покращує баланс бюджету, зменшує мінливість видатків, а також підвищує їх ефективність. Аналіз даних за 72 країнами у період з 1990-2008 рр. засвідчив, що через три роки після впровадження СБП дефіцит бюджету скоротився в середньому до 0,4% ВВП – порівняно з дефіцитом 3,0% ВВП до використання середньострокового планування.

Наразі Україна досі перебуває на початковій стадії впровадження СБП порівняно з іншими країнами ЄС. Використовуючи систему, за якою в ЄС оцінюють розвиток систем СБП у країнах-членах, ми зробили оцінку української системи середньострокового бюджетування. За умови впровадження Бюджетної резолюції на 2018-2020 роки у тому варіанті, в якому вона була запропонована, Україна отримала би оцінку 0,23 з максимального 1,0 балу. [6, с.62] Це означає, що бюджетний процес в Україні, а також наповнення і якість бюджетної резолюції лише на 23% відповідають європейським критеріям якісного середньострокового планування. Зокрема, в Україні під середньострокове планування підпадає лише близько 65% видатків сектору загальнодержавного управління, тимчасом як більшість країн ЄС мають ступінь охоплення понад 90%. Перша трирічна Бюджетна декларація на 2018-2020 рр. хоч і перераховує, проте не дає детального пояснення наслідків реалізації фіскальних ризиків та відхилення від запланованого перебігу структурних реформ. Також, чинна середньострокова бюджетна політика передбачає доволі широке коло пріоритетних завдань, проте лише невелика частка з них визначена кількісно.

Впровадження середньострокового бюджетного планування (СБП, або *medium-term expenditure framework*, МТЕФ) відбувається у три етапи:

1. Середньострокова фіскальна система (*medium-term fiscal framework*, МТФФ5) – визначення та розподіл ресурсів між установами та відповідальність установ за використання ресурсів за принципом «зверху-вниз». Держава використовує незалежні макроекономічні прогнози. Фіскальні прогнози перевіряють аудитори, фінансова рада або подібні консультативні органи.

2. Середньострокова бюджетна система (*medium-term budgetary framework*, МТБФ6) – додається підхід «знизу-вгору», тобто визначення потреб самими

установами та їх перерозподіл у межах наявних ресурсів. Бюджетні запити установ включають в себе стратегічні цілі, вартість поточних та нових бюджетних програм тощо.

3. Середньострокова система оцінки ефективності видатків (medium-term performance framework, МТРPF7) – оцінка ефективності та результативності використання бюджетних ресурсів. Однак повноцінне впровадження оцінювання можливе лише в умовах добре функціонуючої МТВФ. [13; 33]

Щоб бюджетні витрати були найбільш ефективними, важливо запровадити усі три системи, а також мати національну стратегію, де буде зазначено цілі та заходи. Головні розпорядники коштів, формуючи свої бюджетні запити та показники ефективності та результативності, мають спиратися на галузеві стратегії розвитку, які узгоджуватимуться з цією національною стратегією.

Формування конкретної бюджетної стратегії на середньострокову перспективу та, як наслідок, бюджетної резолюції проходить в три стадії: визначення наявних ресурсів, потреб самими розпорядниками залежно від галузевих стратегій, погодження ресурсів і стратегій (рис. 3.1).

Усі розпорядники коштів на відповідному державному рівні мають перейти на СБП. Якщо хоча би десь цього не станеться – буде втрачено фіскальну дисципліну та ефективність видатків. Країні слід мати резервний фонд, де триматимуть кошти на випадок незапланованих витрат, які важко передбачити під час складання бюджету (наприклад, стихійні лиха), та на випадок реалізації фіскальних ризиків. [15, с.40]

«Згори-униз»	
Загальний фінансовий аналіз, який враховує економічні прогнози	Аналіз міністерством, яке відповідає за підготовку бюджету, видатків інших міністерств та відомств, що значною мірою ігнорує економічні прогнози
Багаторічний	Річний
Менш трудомісткий за рахунок делегування повноважень	Трудомісткий
Створення спільних рекомендацій, планів тощо	Рекомендації, плани та ін. створюються на місцях профільними міністерствами та відомствами
Проактивний підхід (дії на випередження)	Реактивний підхід (дії за фактом)
	«Знизу-вгору»

Рисунок 3.1. Порівняння підходів «згори-униз» та «знизу-вгору»

*Складено автором за [31]

Перерозподіл ресурсів на перший рік збігається з відповідним річним бюджетом і є фіксованим (тобто видатки можуть змінюватися лише у виняткових випадках). Розподіл ресурсів та «стелі» на наступні періоди є індикативними, адже установи можуть планувати витрати на основі незміненої політики, макрофіскальних прогнозів та інших важливих факторів, якот проектні видатки.

Показники середньострокового бюджету можуть бути частково або повністю фіксованими на період своєї дії у реальному або номінальному вираженні. Так, Данія та Нідерланди встановлюють «стелі» бюджетних видатків у реальному вираженні (тобто нівелюючи вплив інфляції), щоб обмежити вплив контрциклічних факторів на доходи бюджету. Натомість Швеція встановлює номінальні «стелі» на 4-річний термін.

Ролі учасників можна визначити наступним чином:

- Кабінет Міністрів і парламент відіграють радше стратегічну роль, надаючи рекомендації щодо пріоритетів і політики, хоча й надалі виконують наглядові і законодавчі функції.

- Міністерство фінансів зосереджується на макрофіскальній системі, технічних аспектах встановлення пріоритетів витрат та управлінні сукупним бюджетом; у більшості країн Мінфін також здійснює нагляд за всіма аспектами підготовки СБП.

- Головні розпорядники коштів (ГРК) – міністерства та відомства – є відповідальними за розробку секторальних стратегій і планів витрат, а також за управління та оцінювання програм. ГРК проводять насамперед внутрішнє оцінювання ефективності бюджетних програм для того, щоб у майбутньому їх пріоритизувати.

- Аудитор – Рахункова палата: ще на етапі МТФФ мають бути встановлені процедури зовнішнього аудиту для забезпечення відповідності витрат асигнуванням; фіскальні прогнози підлягають перевірці аудиторською установою, фіскальною радою чи аналогічним консультативним органом. На етапі МТРЕ запроваджується аудит ефективності, або економічності витрачання грошей.

Аудит повинен відповідати на питання: (а) чи дотримані параметри бюджетних асигнувань? (б) чи оптимальним було співвідношення витрати-якість? [32]

Це дуже відрізняється від традиційних ролей під час річного бюджетування, коли Мінфін готує бюджет відповідно до вказівок Кабміну і керує державними коштами, парламент затверджує бюджет, а витратні агенції реалізують програми.

Розглядаючи переваги СБП, слід відмітити, що воно змушує урядовців та політиків зважати на обмеженість ресурсів та пріоритизувати видатки, щоб не вийти за межі фіскальних обмежень. Повноцінне впровадження СБП призводить до:

- більш передбачуваної бюджетної політики та фіскальної стабільності (зменшує проциклічність фіскальної політики);
- вищої ефективності державних видатків та якості державних послуг;
- кращої бюджетної дисципліни для всіх учасників бюджетного процесу;
- сприяє структурним реформам.

Також середньострокова перспектива дає можливість урядам впроваджувати у разі потреби окремі стабілізаційні заходи та дотримуватись контрциклічної бюджетної політики. [34]

Вперше елементи середньострокового бюджетного планування запровадили у Великобританії та Німеччині ще 50 років тому, втім, більш широкого вжитку у європейських країнах багаторічне планування набуло наприкінці 1980-х – у середині 1990-х років. Неконтрольоване зростання видатків, збільшення дефіцитів та економічні кризи пришвидшили розвиток систем СБП у різних країнах на початку ХХІ сторіччя. Вже на початку 2000-х років системи СБП використовувались у більшості країн-членів ЄС, а після фінансової кризи 2008 року елементи системи середньострокового планування використовували 132 країни світу. [30; 31]

Втім, лише третина з них дійшли до другого етапу розвитку системи (MTBF) і лише 14% країн мають всі елементи СБП (включно з оцінкою ефективності видатків).

Досвід впровадження різних етапів СБП показав, що середньострокове планування покращує баланс бюджету, зменшує мінливість видатків, а також

підвищує їх ефективність. Аналіз даних за 72 країнами у період з 1990-2008 рр. засвідчив, що через три роки після впровадження методів середньострокового планування дефіцит бюджету скорочувався в середньому на 2,6 п.п. ВВП, причому що прогресивніша система СБП застосовувалася, тим до кращої фіскальної дисципліни вона призводила. Країни, які запровадили останній етап системи СБП – оцінку ефективності видатків, за три роки мали профіцит бюджету в середньому на рівні 2,5% ВВП.

СБП – складова частина євроінтеграційних перспектив України. Згідно з Пактом стабільності та розвитку, який підписали більшість членів ЄС, держави зобов'язуються розробляти середньострокові бюджетні цілі та дотримуватися їх¹⁶. План переглядається кожні три роки або у випадку структурних реформ, які істотно впливатимуть на державні фінанси. Згідно зі Статтею 9 Директиви ЄС щодо бюджетних систем, країни-члени мають розробляти середньострокову бюджетну програму з адаптацією фіскального планування принаймні на три роки. Система СБП являє собою фіскальну стратегію на період 3-5 років та містить вимірювані цілі, основні заходи та пріоритети бюджетної політики, а також прогнозний розподіл наявних ресурсів, необхідних для досягнення цих цілей.

Умови Договору про стабільність, координацію та урядування в Європейському Монетарному Союзі («Фіскальний договір») передбачають такі зобов'язання країн-учасниць:

- встановлювати ліміт структурного дефіциту менше 0,5% ВВП (або менше 1,0%, якщо країна має борг значно менший за 60% ВВП);
- забезпечити автоматичні корекційні механізми у випадку відхилення від прогнозних показників дефіциту для досягнення середньострокових бюджетних цілей (тобто цільових параметрів бюджету – показників доходів, «стель» видатків та балансу тощо);
- відмовитись від використання проциклічної фіскальної політики задля покращення бюджетної дисципліни та ефективного використання бюджетних коштів. [33]

Від 2006 року Європейська Комісія почала оцінювати якість впровадження СБП у країнах-членах ЄС, щоб стимулювати ощадливе використання бюджетних

ресурсів та покращити бюджетну дисципліну. Впродовж років методологія оцінки розвитку систем СБП змінювалася, оскільки розвивалися та впроваджувалися нові інструменти СБП. Станом на 2017 рік Європейська Комісія оцінює якість та ступінь розвитку систем СБП у країнах-членах за п'ятьма критеріями на основі кількісних та якісних характеристик системи СБП:

1. Ступінь охоплення державного сектору при встановленні цілей та «стель» національних середньострокових фіскальних планів (максимальний бал отримує країна, де понад 90% всіх витрат сектору загальнодержавного управління покривається системою СБП).
2. Існування зв'язку між середньорічними бюджетними цілями/«стелями» та показниками річного бюджету.
3. Залучення парламенту чи укладання коаліційної угоди на етапі підготовки середньострокових бюджетних планів.
4. Залучення зовнішніх та незалежних фінансових організацій до підготовки середньорічних планів та контролю їх дотримання.
5. Рівень деталізації цілей і завдань та оцінка ризиків у середньостроковій бюджетній стратегії. Зібрану інформацію агрегують, а по тому обраховують інтегральний індекс розвитку СБП. [16; 30]

Серед країн ЄС найбільш динамічно та успішно, судячи зі змін у індексі, систему СБП впроваджували в Румунії, яка у 2015 році мала найвищий показник індексу. У решті країн ЄС хоч і спостерігалась позитивна динаміка індексу, все ж результати впровадження СБП були скромніші, ніж у Румунії. МВФ також високо оцінює рівень розвитку системи СБП у Румунії: бюджетна стратегія містить детальний опис середньострокових прогнозів надходжень, видатків у розрізі економічної та функціональної класифікації, «стель» видатків за основними розпорядниками, перелік пріоритетних інвестиційних проектів із зазначенням джерел фінансування, а також стратегію фінансування дефіциту.

Наразі Україна досі перебуває на початковій стадії впровадження СБП порівняно з іншими країнами ЄС, якщо використовувати критерії, за якими в ЄС оцінюють розвиток систем СБП. Зокрема, в Україні після запровадження середньострокової Бюджетної декларації, під середньострокове планування

підпадало би лише близько 65% видатків сектору загальнодержавного управління, тимчасом як більшість країн ЄС мають ступінь охоплення до 90%.

До того ж перша трирічна бюджетна декларація на 2019-2021 рр. хоч і перераховує, проте не дає детального пояснення наслідків реалізації фіскальних ризиків та відхилення від запланованого перебігу структурних реформ (зокрема, бракує кількісних розрахунків). Якби вона була впроваджена, Україна отримала би оцінку 0,23 Інтегрального індексу розвитку СБП і посіла би останнє місце серед країн ЄС. [13; 14]

Україна має певний досвід середньострокового планування (підхід «зверху-вниз»), тобто урядом добре відпрацьовані механізми розробки прогнозів економічного розвитку на три роки вперед і формування середньострокових прогнозів макрофіскальних показників та основних принципів бюджетної політики. І все ж, чіткого механізму перерозподілу наявного бюджетного ресурсу згідно з визначеними урядом пріоритетами досі бракує. Це збільшує інерційність бюджетного процесу і призводить до фінансування потреб, які історично склалися і давно не переглядалися. Також, досі бракує чітких процедур для впровадження підходу «знизу-вгору», коли формуються бюджетні запити на основі узгоджених з урядовими цільових показників діяльності галузевих міністерств і таким чином визначаються «стелі» видатків для головних розпорядників бюджетних коштів (ГРК) на середньострокову перспективу.

Бюджетна політика держави – це основний інструмент впливу уряду на досягнення своїх цілей. Щоб досягти будь-якої стратегічної мети, треба витратити кілька років та певну суму фінансових ресурсів. Саме за ефективність витрат та достатність ресурсів для досягнення цілей відповідає СБП. Бюджетний процес в Україні є доволі інерційним, і лівова частка ресурсів зазвичай використовується на вже існуючі бюджетні програми. Щоб змінити структуру видатків, потрібно проводити глибокі галузеві реформи, які, своєю чергою, теж потребують фінансових ресурсів. [16]

Зараз Україна має однорічний бюджетний процес. Це означає, що для планування видатків на наступний рік Уряд розраховує на таку суму додаткових коштів, яка відповідає прогнозованому зростанню економіки (звісно, якщо

припустити відсутність податкових змін, незмінний обсяг запозичень та основних бюджетних програм). Більша частина цього додаткового ресурсу спрямовується на поточні видатки, оплату праці та соціальний захист, витрати на обслуговування державного боргу, а також на придбання товарів і послуг. Якщо не відбувалося кардинальних змін у бюджетних програмах, то прогноз витрат на наступний бюджетний період – це фактично витрати минулого бюджетного періоду, проіндексовані на інфляцію та економічне зростання.

Лише відносно невелика частина бюджетного ресурсу може бути спрямована на капітальні витрати. І навіть з цих коштів значна частина витрачається на підтримку наявної інфраструктури (на кшталт «ямкового» ремонту доріг), і вже зовсім мала частка залишається для нових інвестиційних проектів. При цьому громіздка процедура погодження цих проектів займає багато часу, і фактичний початок реалізації та витрат на такі проекти зміщується на кінець року. Це знижує їх ефективність – розпорядники поспішають використати кошти до кінця календарного року, адже на наступний рік залишки сум не переходять.

У 2016 році 47,4% капітальних видатків були здійснені за останні два місяці року, і в попередні роки капітальні видатки теж розподілялись за подібним графіком. Станом на кінець серпня 2017 заплановані у державному бюджеті видатки на дорожнє господарство були використані на 55% від річного плану, а у місцевих бюджетах – лише на 35%. [17]

Впровадження СБП може допомогти Україні ефективніше використовувати ресурси для капітальних видатків. Уряд фактично отримує значно більший обсяг додаткового ресурсу, який можна розподілити у часі між інвестиційними програмами, а також, за належного планування, уникнути поспіху у витрачанні цих коштів розпорядниками. Якщо інвестиційний проект проходить всю процедуру узгодження впродовж першого року трирічного бюджетного циклу – фактичні витрати за цим проектом можуть бути заплановані й здійснені у наступних бюджетних періодах (це може працювати навіть без запровадження механізму «перехідних коштів», якщо затверджені середньостроковою

бюджетною декларацією (стратегічний документ) видатки гарантовано потраплять у річний бюджет (закон)).

Впровадження СБП може також допомогти більш планомірно змінювати структуру видатків за функціональними напрямками, оскільки видаткові програми мають узгоджуватися із довготерміновими цілями уряду.

Впровадження СБП видатків в Україні є необхідним кроком, який має допомогти державі ефективніше використовувати обмежені ресурси та підвищити стабільність державних фінансів, зокрема зменшити боргове навантаження. СБП – це механізм, який дозволить поєднати стратегічні плани урядовців із бюджетними ресурсами, втім, цей механізм потрібно належним чином використовувати.

Подальший розвиток СБП в Україні потребуватиме таких заходів:

1. Перегляд та пріоритизація галузевих бюджетних програм та державних інвестиційних проектів. Потрібно проаналізувати зміст бюджетних програм міністерств, щоб зрозуміти, чи вони відповідають пріоритетам урядової політики та очікуванням громадян щодо обсягу державних послуг, і наскільки ефективно витрачаються кошти таких програм. Такий перегляд потребує розробки галузевих стратегій та структурних реформ кожної галузі, головними рушійними силами яких можуть бути міністерства. Економію коштів за чинними бюджетними програмами, або ж в результаті відмови від деяких з них, можна спрямувати на новостворені програми.

2. Розробка механізму «перехідних коштів» – уможливити перехід невикористаних коштів ГРК на наступний бюджетний період. Такий механізм корисний тим, що дозволяє уникнути неефективного витрачання коштів наприкінці року, так званої «грудневої лихоманки».

3. Ця проблема стосується як капітальних видатків (як-от «ямковий ремонт» доріг у грудні), так і поточних (наприклад, преміювання співробітників не за результатами діяльності, а виходячи з наявності коштів). Якщо питання переходу залишків коштів, принаймні на капітальні видатки, на наступний бюджетний період буде адресоване належним чином, то розпорядникам не доведеться поспіхом витрачати цьогорічні бюджети. Для більшої прогнозованості видатків у

різних бюджетних періодах варто ввести обмеження на обсяг/частку ресурсів, які можуть «переходити» на наступний бюджетний період.

4. Створення мотивації для економії коштів розпорядниками. Якщо надати право ГРК спрямовувати зекономлені кошти на нові бюджетні програми або капітальні видатки у наступних бюджетних періодах, це може підвищити ефективність бюджетних видатків загалом. Утім, потрібно розробити окремий механізм контролю за таким перерозподілом. Кошти можна вважати зекономленими та перерозподіляти лише тоді, коли виконано цілі бюджетної програми – так можна буде уникнути ризику простого урізання бюджетів.

5. Розвиток багаторівневих та прозорих зв'язків між бюджетними програмами нижчих рівнів та високорівневими цілями уряду, залучення всіх учасників бюджетного процесу до постановки середньострокових цілей. У Плані дій Уряду зазначено, що положення, визначені в середньостроковому плані, враховуватимуться під час формування бюджетних документів відповідно до ресурсних можливостей бюджету та оцінюватимуться на предмет досягнення поставлених цілей. Такий зв'язок має чітко відображатися в конкретних бюджетних запитах, адже будь-яка ціль потребує інструментів її досягнення та ресурсів на виконання.

3.2.Зарубіжний досвід удосконалення системи управління видатками державного бюджету на етапі планування

В сучасних умовах, коли відбувається процес децентралізації, реформування бюджетної політики, особливе значення надається питанням бюджетного планування видатків як дієвого інструмента реалізації виконання програми соціально-економічного розвитку країни.

Слід зазначити, що більшість розвинутих країн під час бюджетного планування застосовує середньострокове планування. До таких країн відносяться Австрія, Велика Британія, Данія, Канада, Німеччина, Фінляндія, Швеція, США, Франція тощо. Не завжди у цих країнах середньостроковий бюджет є законом, але

він є обов'язковим елементом закону. Завдяки йому відбуваються щорічне коригування та уточнення показників бюджету.

Як свідчить зарубіжний досвід, середньострокове бюджетне планування видатків ґрунтується на таких елементах:

- узгоджена державна програма (стратегія) розвитку країни;
- сформованість інституцій та процедур, що забезпечують якісне середньострокове макроекономічне і бюджетне прогнозування;
- наявність процедур вироблення «фіскальних правил», зокрема в частині обмеження середньострокових параметрів державного боргу, обсягу коштів на його обслуговування, бюджетного дефіциту/профіциту;
- наявність процедур і механізмів формування «бюджетних лімітів» для головних розпорядників коштів, моніторингу і забезпечення їх виконання;
- наявність механізмів сполучення елементів «річного» і «середньострокового» в бюджетному плануванні (середньострокові бюджетні програми, інвестиційні програми тощо).

Усі елементи пов'язані між собою, що дає можливість більш ефективно здійснювати управління бюджетними коштами, досягати поставлених цілей та отримувати високі показники результативності та ефективності.

Міжнародна практика свідчить про цілу низку методів макрофінансового бюджетування видатків, серед яких слід назвати такі:

- система «планування – програмування – бюджетування» (“Planning – Programming – Budgeting System”); це система першого покоління, яка спрямована на розробку соціальних програм, соціальних завдань та цілей;
- бюджетування з нуля або складання бюджету на нульовій основі (“Zero-Based Budgeting”); цей метод передбачає кожне бюджетування починати з нульового розрахунку ефективності та результативності використання коштів;
- метод програмного бюджетування (“Programe Budgeting”); він дає змогу розрахувати кінцевий вимір видатків на кінцевий результат;
- бюджетування, орієнтоване на результат (“Results-oriented Budgeting”); основою цього методу є результат та управління ним;
- програмно-цільовий метод тощо. [31]

На особливу увагу заслуговує програмно-цільове бюджетування. Більшість країн цей метод визначила як найпрогресивніший у бюджетному плануванні видатків. Його особливістю є високий рівень результативності. Він передбачає планування конкретних програм з конкретним суспільним результатом як на поточний, так і на середньостроковий періоди. Початок його застосування відбувся у 60-х роках минулого століття у США і застосовується понад 50 років як на державному, так і на місцевому рівнях. [14]

На початкових стадіях його впровадження в американську економіку виникала низка проблем, що вимагало їх негайного вирішення, серед яких слід назвати такі: методологічне удосконалення оцінки результатів виконання розроблених та запропонованих програм; впровадження нових форм і методів у прийнятті управлінських рішень на підставі отриманих оцінок.

Таким чином, уряд США розробив методику інтеграції отриманих оцінок у бюджетний менеджмент; удосконалив питання розподілу бюджетних ресурсів за державними пріоритетами; покращив розробку бюджетної політики; провів організаційно-управлінську реформу, в основу якої покладені визначення кількості службовців, організаційна структура федеральних органів влади, взаємозв'язок дій міністерств тощо. Таким чином, відбувся процес оцінки прямих і кінцевих результатів виконання державної політики, що вплинув на економічне зростання держави, підвищення життєвого рівня населення.

На нашу думку, українському уряду необхідно під час розроблення бюджетної політики щодо видатків в основу покласти бюджетно-цільовий метод планування видатків на середньостроковий період з методологічним підходом оцінки результативності його виконання. Крім цього, слід провести вдосконалення бюджетного законодавства та запровадити зміни в організаційній структурі управління бюджетними коштами.

Слід зазначити, що в США немає поняття зведеного бюджету. Особливістю бюджетної системи є те, що бюджети штатів не входять до федерального бюджету, а місцеві бюджети не входять до бюджетів штатів. Конституцією США на президента держави покладено обов'язки координації роботи зі складання проекту федерального бюджету і його подання до Конгресу. [14]

Щодо бюджетів штатів, то їм притаманні свої особливості і великі повноваження, а саме вони мають власні конституції, закони, органи влади, суди, строки затвердження та дій бюджетів.

Відмінність бюджетів штатів від федерального бюджету полягає в тому, що обов'язковою їх складовою є капітальний бюджет (бюджет розвитку), федеральний цього не передбачає.

Американське бюджетне планування видатків має свої особливості. Так, програмний бюджет не затверджується законом про бюджет, а програмні витрати федерального бюджету відображаються в бюджетних документах, що входять до складу пакета бюджетних документів, який щорічно спрямовується Президентом США до Конгресу. Програмний бюджет планується на десятирічний період, в якому подаються стратегічні, довгострокові і короткострокові цілі та завдання розвитку країни. [16]

Ми вважаємо, що така організація бюджетного планування видатків дає змогу оцінити прямі і кінцеві результати діяльності органів влади.

На наш погляд, Україні необхідно більш чітко визначити поняття «прямі результати», сутність яких полягає в обсягу надання державних послуг, та «кінцеві результати», тобто визначити певні макроекономічні та соціальні наслідки.

Таким чином, це буде впливати на виконання видаткової бюджетної політики, обґрунтоване виконання цілей та завдань, ефективне управління державними коштами.

Запровадження програмно-цільового методу бюджетування у Великобританії розпочалося у 1988 році, коли держава прийняла Угоду про бюджетні послуги (PSA) і Угоду про якість послуг (SDA). Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі країни ґрунтується на таких принципах:

- визначення цілей бюджетної політик з урахуванням основних пріоритетів державної політики;
- розробка бюджетної стратегії та визначення обсягу видатків щодо забезпечення державних функцій і видатків;

– визначення для кожного міністерства цілей та завдань, а також цільових показників обсягу, якості та ефективності надання бюджетних послуг.

Слід зазначити, що впровадження програмно-цільового методу сприяло забезпеченню державних пріоритетів під час розроблення видаткової бюджетної політики, вплинуло на бюджетну дисципліну, ефективне використання бюджетних коштів. Такий результат був досягнутий завдяки реформуванню системи державного управління за підтримки уряду.

У Новій Зеландії програмно-цільовий метод застосовується з 1989 року, а з 1994 року впроваджується середньострокове бюджетування, яке спрямовано не на кінцеві результати, а на безпосередні. Цей процес відображає діяльність державних органів влади, їх фінансову відповідальність та ефективність використання державних фінансів.

Сьогодні у Новій Зеландії здійснюється розробка програмної заяви щодо бюджетної політики звіту про фіскальну політику, довгострокові фінансові та економічні прогнози [29].

В Канаді у 2000 році була впроваджена концепція управління державними витратами. Результатом для канадців стала концепція управління уряду Канади. Вона стала поштовхом використання програмно-цільового методу у бюджетному плануванні. У Канаді видаткове бюджетне планування здійснюється на п'ять років. Міністерства Канади розробляють стратегічні і оперативні плани, в яких відображаються:

- у стратегічних планах: цілі, завдання міністерств, його стратегічні дії, заходи для їх виконання, визначаються оцінки програм;
- в оперативних планах: форми та методи досягнення цілей міністерства, способи виконання завдань, визначення фінансових обсягів як за доходами, так і за витратами по кожній програмі за рік, визначається її ефективність та дається оцінка програмі.

Для Канади актуальними є програмні видатки, які поділяються на поточні, капітальні видатки департаментів, гранти та трансферти фізичним особам, організаціям, органам влади, кредити. Програмний бюджет Канади має три рівні: 1) державний; 2) відомчий; 3) програмні витрати.

Такі підходи бюджетного планування, на нашу думку, дають змогу уряду більш ефективно здійснювати управління державними фінансами як у майбутньому періоді, так і у поточному році; обґрунтовано проводити загальнодержавну політику, зокрема бюджетну, у напрямі сталого економічного розвитку країни та зростання добробуту населення.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило сформулювати наступні висновки:

1. Планування видатків бюджету є невід'ємним елементом системи державного управління, що дозволяє використовувати бюджетні витрати як дієвий інструмент соціально-економічної політики держави і багато в чому забезпечує ефективне використання бюджетних коштів. Побудова системи планування видатків бюджету, що відповідає сучасним економічним умовам, неможливо без урахування теоретичних основ бюджетного планування.

Вихідним моментом представленого дослідження є розкриття сутності видатків бюджету як теоретико-методологічної категорії, яка описує інструменти або економічні відносини, що виникають та/або застосовуються для розподілу фінансових ресурсів держави між секторами економіки, територіями із їхнім наступним використанням за цільовим призначенням. При цьому найбільш важливими сутнісними ознаками поняття «державних видатків» можна вважати систему фінансових відносин з приводу розподілу, перерозподілу та використання фондів грошових ресурсів держави з метою здійснення покладених на неї соціально-економічних функцій.

В роботі також відображений процес інституційного забезпечення планування видатків державного бюджету використання якого значно полегшує процес планування видатків державного бюджету.

2. Здійснивши аналіз видатків державного бюджету України, бачимо збільшення видатків державного бюджету в 2019 році порівняно з 2018 роком. Видатки збільшилися за рахунок соціального захисту та соціального забезпечення, загальнодержавних витрат, оборони, громадського порядку, безпеки та судової влади. Необхідність застосування в Україні ефективного інструменту бюджетного прогнозування викликана специфікою соціально економічного розвитку держави - потрібно нарощувати обсяги виробництва, забезпечувати зростання ВВП для досягнення високих стандартів життя. У той же час, як свідчить практика, через низький рівень прогнозування в бюджетному процесі існують проблеми соціально економічного розвитку, які викликані, зокрема, неефективним управлінням та використанням бюджетних коштів.

3. З'ясували, що механізм прогнозування видатків державного бюджету включає в себе три етапи: визначення основних факторів, що впливають на видатки; розрахунок податкової частини бюджету з урахуванням факторів впливу; затвердження прогнозних показників видатків та доведення до головних розпорядників бюджетних коштів у місячний термін після схвалення їх прогнозного обсягу на середньострокову перспективу.

4. Впровадження середньострокового планування державних видатків в Україні є необхідним та правильним кроком, який має допомогти країні ефективніше використовувати обмежені державні ресурси та підвищити стабільність державних фінансів, зокрема зменшити боргове навантаження. СБП – це механізм, який дозволить поєднати стратегічні плани урядовців із бюджетними ресурсами, втім, цей механізм потрібно належним чином використовувати.

Враховуючи усі реформи, що відбуваються в Україні, ґрунтуючись на світовому досвіді, що держава потребує корінних змін у бюджетному плануванні. Воно має відбуватися на підставі програмно-цільового методу та на середньостроковий період. На наш погляд, це забезпечить послідовність у

прийнятті бюджетних рішень; відбудеться взаємозв'язок між стратегічними цілями державної політики із запропонованими цільовими бюджетними програмами з визначенням обсягів фінансових ресурсів та їх цільового використання; покращення контролю та відповідальності за їх використання; формування умов для проведення послідовної та обґрунтованої фінансової і бюджетної політики.

В якості удосконалення системи планування видатків державного бюджету можна рекомендувати наступне:

1. Перегляд та пріоритизація галузевих бюджетних програм та державних інвестиційних проектів
2. Розробка механізму «перехідних коштів» – уможливити перехід невикористаних розпорядниками коштів на наступний бюджетний період
3. Створення мотивації для економії коштів розпорядниками.
4. Розвиток багаторівневих та прозорих зв'язків між бюджетними програмами різних рівнів та високорівневими цілями уряду, залучення всіх учасників бюджетного процесу до постановки середньострокових цілей
5. Запровадження дієвої системи оцінки ефективності видаткових програм.
6. Збільшення ступеня охоплення державного сектору середньостроковим плануванням.

На нашу думку, в бюджетному процесі існує низка проблем, зокрема, недотримання нормативно-правових норм та відсутності системи моніторингу дотримання бюджетного законодавства, обґрунтованості планування видатків, ефективності бюджетної політики, раціонального та цільового витрачання бюджетних коштів тощо.

Серед інших важливих проблем варто згадати невизначеність довгострокових перспектив розвитку в державному секторі. Так, програми соціально-економічного розвитку розробляється на перспективу, як мінімум на 5 років, але вони не мають реального зв'язку з існуючим бюджетним плануванням, а отже, постає потреба законодавчого закріплення методології довгострокового бюджетного прогнозування і планування, та посилення їх ролі як підґрунтя соціально-економічного розвитку країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України. Закон. Кодекс. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Бюджетна система/ за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, 2013. – 624 с.
3. Василик О. Д. Бюджетна система України: підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
4. Говорушко Т.А. та ін. Бюджетна система/Н.І. Климаш, К.В. Багацька, Н.І. Дем'яненко та ін. за заг. ред. Т.А. Говорушко. – Львів «Магнолія 2006», 2014. – 296 с.
5. Голинська О.В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу: [монографія] / Голинська О.В. –Одеса: ВМВ, 2013. – 272 с.
6. Грузіна І. А. Дослідження зарубіжного досвіду побудови бюджетної системи / І. А. Грузіна // Бізнес Інформ. - 2016. - № 11. - С. 61-64.
7. Державна казначейська служба України.[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>
8. Державна служба статистики України.[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/imf/Pokaz.html>
9. Інституційна архітектоніка та динаміка економічних перетворень / за ред. А. А. Гриценко. — Х.: Форт, 2008. — 928 с.
10. Канєва Т.В. Видатки бюджету як складова економічного розвитку країни / Т.В. Канєва, А.К. Думікян // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2017. – №1. - С.83–93.
11. Карлін, М. І. Бюджетна система України/ М. І. Карлін. - К.: Знання, 2008. - 428 с.
12. Корнієнко Н. М. Теоретико-методологічні засади програмно-цільового методу планування бюджетних видатків / Н. М. Корнієнко // Наукові праці НДФІ. —2012. — № 1. — С. 70–78.

13. Крикун Т. І. Розвиток системи планування видатків бюджету в Україні / Т. І. Крикун // Економічний вісник університету. - 2018. - Вип. 38. - С. 126-137.
14. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання економіки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора екон. наук: спец. 08.00.08 "Гроші, фінанси і кредит" / Л. В. Лисяк. — К., 2010.- 32 с.
15. Лондар С.Л. Середньострокове бюджетне планування як інструмент підвищення ефективності бюджетної політики / С.Л. Лондар, А.В. Козоріз // Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України: Зб. матер. ІХ Міжнар. наук.-практ. конференції (Київ, 25–26 жовтня 2012 року). – К., 2012. – С. 40–43.
16. Мацедонська Н.В. Світовий досвід бюджетного планування та його впровадження в Україні / Н. В. Мацедонська, А. В. Вансович // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2017. – № 19. – С. 406-409.
17. Міністерство фінансів України.[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mof.gov.ua/uk/previous-years-budgets>
18. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 101 "Подання фінансової звітності затверджене наказом Міністерства фінансів України від 28.12.2009 №1541. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0095-11>
19. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт; пер. з англ. І. Дзюб. — К.: Основи, 2000. — 198 с.
20. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України: Навчальний посібник. – К.: Знання-Прес, 2006. – 607 с.
21. Проект Закону про Державний бюджет України на 2020 рік №2000 від 15.09.2019 р. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66853
22. Сучасна бюджетна система: правила та процедури: Навчальний посібник / [За заг. ред. В. В. Зубенка]. – К., ІБСЕД, 2017. – 184 с.
23. Фещенко Л. В. Бюджетна система України / Л. В. Фещенко, П. В. Проноза, Н. В. Кузьминчук. – К.: «Кондор», 2008. – 440 с.

24. Чугунов І. Я. Інституційна архітектоніка бюджетної системи / І. Я. Чугунов // Фінанси України. — 2008. — № 11. — С. 3–10.
25. Чугунов І. Я. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства / І. Я. Чугунов, Л. В. Лисяк // Фінанси України. — 2009. — № 11. — С. 3–11.
26. Чугунов, І. Я. Формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни / І. Я. Чугунов, І. М. Ігнатюк // Економічний вісник університету. - 2016. - Вип. 28(1). - С. 217-226. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2016_28%281%29_31
27. Чухно А. А. Інституціонально-інформаційна економіка: підручник / А. А. Чухно, П. М. Леоненко, П. І. Юхименко; за ред. А. А. Чухна. — К.: Знання, 2010. — 687 с.
28. Юрій С.І., Федосов В.М. Фінанси: підручник. / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. —К.: Знання, 2012. — 687 с.
29. Ященко Л.О. Прогнозування державного боргу на основі доходів та видатків державного бюджету України / Л.О. Ященко // Статистика України. – 2014. – № 2. – С. 14-19. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/su_2014_2_4.
30. Ханафина К. А. Международный опыт разработки и внедрения программно-целевого бюджетирования / К.А. Ханафина // Финансы и кредит.— 2016.— №33.— С. 50-62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rucont.ru/efd/467473>
31. Introduction to Medium-Term Expenditure Frameworks: Briefing Note (2009), OECD: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.oecd.org/env/outreach/42942138.pdf>
32. Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks (2013), International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/fiscalpolicy/pdf/brumby.pdf>.

33. Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries (2001), OECD: [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>

34. Sherwood M. Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – 34 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp021_en.pdf

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Таблиця А.1

Видатки Зведеного бюджету України
за функціональною класифікацією, % ВВП

Показник	Рік					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (план)
Видатки	34,2	35,1	35,4	35,1	35,9	32,9
Загальнодержавні функції (без боргу)	1,6	1,6	1,9	2,1	2,2	2,1
Обслуговування державного боргу	4,3	4,0	3,7	3,3	3,6	3,2
Оборона	2,6	2,5	2,5	2,7	2,6	2,7
Громадський порядок, безпека та суди	2,8	3,0	3,0	3,3	3,5	3,6
Економічна діяльність	2,8	2,8	3,4	4,0	4,3	4,4
- сільське, лісове та рибне господарство	0,3	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4
- вугільна промисловість	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- дорожнє господарство	1,4	1,1	1,4	1,7	1,7	2,0
Охорона навколишнього середовища	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Житлово-комунальне господарство	0,8	0,7	0,9	0,9	0,8	0,7
Охорона здоров'я	3,6	3,2	3,4	3,3	3,2	2,9
Духовний та фізичний розвиток	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Освіта	5,7	5,4	6,0	5,9	6,2	5,6
Соц. захист та соціальне забезпечення	8,9	10,8	9,6	8,7	8,3	7,0
- трансферти Пенсійному фонду	4,8	6,0	4,5	4,2	4,5	3,8
- житлові субсидії	0,7	1,6	2,2	2,0	1,4	1,0
Чисті кредити, надані державою	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Сальдо бюджету	-1,6	-2,3	-1,4	-1,9	-3,2	-2,1

Джерело: розраховано автором за даними [7; 8; 17; 21].

Таблиця А.2

**Видатки державного бюджету (програмна класифікація),
які підлягатимуть скороченню у 2020 р.**

Код програмної класифікації видатків	Розпорядники та програми за відомчою і програмною класифікаціями	Приріст видатків 2020/2019 рр., млн грн	Темпи приросту 2020/2019, %
2200000	Міністерство освіти і науки України		
2201160	Підготовка кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх баз практики	-3627,3	-11,6
2201170	Здійснення метод та аналітичного забезпечення діяльності закладів освіти	-881,1	-88,8
2300000	Міністерство охорони здоров'я України		
2301400	Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру	-1 703,1	-25,9
2311410	Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам	-41 101,8	-73,8
2311600	Субвенція з держбюджету місцевим бюджетам на реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту "Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей"	-889,1	-57,4
3511000	Міністерство фінансів України (загальнодержавні видатки та		
3511060	Додаткові дотації з державного бюджету місцевим бюджетам	-6 951,3	-45,5
2800000	Міністерство аграрної політики та продовольства України (до 2019 року)		
2801230	Фінансова підтримка розвитку фермерських господарств	-800,0	-100,0
2801350	Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними	-400,0	-100,0
2801540	Державна підтримка галузі тваринництва	-3 500,0	-100,0
2801580	Фінансова підтримка сільгосп. товаровиробників	-881,8	-100,0

Джерело: розраховано автором за [21].

Таблиця А.3

Видатки державного бюджету (за програмною класифікацією) з найбільшим приростом фінансування у 2020 р.

Код програмної класифікації видатків	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями	Приріст видатків 2020/2019, млн грн	Темпи приросту видатків 2020/2019, %
0901000	Генеральна прокуратура України	400,9	5,5
0901010	Здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів	397,9	5,6
1001000	Апарат МВС України	1006,2	8,3
1701000	Апарат Держкомтелерадіо України	1008,0	91,8
1701080	Фінансова підтримка Національної суспільної телерадіокомпанії	1 006,5	100,2
2200000	Міністерство освіти і науки України	1 696,3	4,0
2201260	Загальнодержавні заходи у сфері освіти	909,2	-
2201420	Підготовка кадрів закладами фахової передвищої освіти	4 843,5	18933,5
2211190	Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам	7 909,7	11,4
2300000	Міністерство охорони здоров'я України	53 663,9	136,4
2301040	Громадське здоров'я та заходи боротьби з епідеміями	1 921,3	107,2
2301070	Підготовка і підвищення кваліфікації кадрів у сфері охорони здоров'я, підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів закладами фахової передвищої та вищої освіти	808,2	15,3
2301090	Загальнодержавні заклади та заходи у сфері медичної освіти	362,0	14648,7
2308060	Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення (надання первинної медичної допомоги населенню)	56 843,7	373,1
2500000	Міністерство соціальної політики України		
2501630	Модернізація системи соціальної підтримки населення України	590,0	105,4
2760000	Міністерство розвитку громад та територій України (загальнодержавні видатки та кредитування)	545,0	4,4
2761070	Державний фонд регіонального розвитку	1 830,0	23,9
3100000	Міністерство інфраструктури України	1 069,2	30,3
3107020	Фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм	1 070,9	51,1
3111020	Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення	24 550,7	182,4
3131090	Субвенція з держбюджету місцевим бюджетам на забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автодоріг заг. користування місцевого значення, вулиць і доріг у населених пунктах	7 496,2	51,1
3600000	Міністерство юстиції України		
3601020	Виконання покарань установами і органами Державної кримінально-виконавчої служби України	722,2	11,7
3806000	Державне агентство України з питань кіно	525,7	-
3806030	Державна підтримка кінематографії	508,3	-
6420000	Державне бюро розслідувань	791,5	71,2
6421010	Забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань	791,5	71,2
6500000	Рада національної безпеки і оборони України	27 986,1	15 749,1
6540000	Національна академія наук України		
6541030	Наукова і науково-технічна діяльність наукових установ Національної академії наук України	446,7	11,4

Джерело: розраховано автором за [21].

Таблиця А.4

Структура видатків державного і зведеного бюджетів України за економічною класифікацією у 2018-2020 роках, %

Найменування	Зведений бюджет			Державний бюджет		
	2018 факт	2019 план	2020 проект	2018 факт	2019 план	2020 проект
Поточні видатки	88,5	87,7	85,2	92,9	92,0	88,4
Оплата праці	21,6	22,3	24,2	14,5	15,4	15,6
Нарахування на оплату праці	4,5	4,6	5,0	2,8	3,0	3,0
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	2,4	2,2	2,2	2,1	1,9	1,8
Оплата послуг (крім комунальних)	2,7	3,9	6,9	1,3	2,7	7,0
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	2,0	2,2	2,7	0,9	0,9	0,9
Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм	9,4	7,1	3,4	3,7	4,2	3,9
Обслуговування боргових зобов'язань	9,4	10,1	9,9	11,8	12,8	12,5
Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	4,0	5,2	2,1	1,3	1,3	1,2
Соціальне забезпечення	24,1	22,4	22,1	16,9	19,8	25,7
Капітальні видатки	11,5	12,2	12,8	7,1	7,9	9,1
Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	1,8	1,6	0,7	1,2	1,1	0,9
Капітальне будівництво (придбання)	1,6	1,4	0,2	1,2	0,8	0,3
Капітальний ремонт	2,2	2,5	0,2	0,3	0,4	0,2
Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	4,5	5,1	4,0	3,8	2,9	5,0
Нерозподілені видатки	0,0	0,1	2,0	0,0	0,0	2,5
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними [7; 8; 17; 21].