

СУЧАСНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ДО МАКРОЕКОНОМІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

У формуванні та розвитку економічної та соціальної структури суспільства велику роль відіграє державне регулювання. Одним з механізмів, що дозволяють державі проводити економічну і соціальну політику, є фінансова система суспільства. Центральне місце в системі фінансів належить бюджету.

Сутність державного бюджету як **економічної категорії** реалізується через його макроекономічні функції: розподільчу, контрольну і функцію по забезпеченню існування держави. У сучасних умовах він є основним інструментом державного регулювання економіки, відіграє активну роль у забезпеченні її стабільності та розвитку. Він прямо впливає на підвищення стійкого економічного зростання і добробуту країни, і як наслідок йдуть такі позитивні процеси як зниження рівня інфляції, валютного курсу та зниження рівня процентних ставок.

Державний бюджет активно впливає на економіку в цілому, оскільки він виступає в якості бюджету всього національного господарства. Велику роль відіграє державний бюджет у сфері матеріального виробництва виступаючи в якості стимулятора його зростання.

Основним завданням щодо пріоритетів бюджетної політики відповідно до поставленої мети є забезпечення збалансованості зведеного бюджету. Досягти ж максимального збалансування бюджету можливо за рахунок вирішення таких завдань:

- забезпечення на рівні не менш, ніж 28% частки перерозподілу ВВП через доходну частину зведеного бюджету шляхом чіткого визначення меж втручання держави у розподільчі та перерозподільчі процеси фінансових ресурсів, що створюються в різних секторах економіки;

- забезпечення бездефіцитності бюджету, коли формування видатків зведеного бюджету здійснюється в межах доходів, і тим самим забезпечується принцип збалансованості, що є необхідною умовою зниження інфляції і досягнення економічного зростання, а також позитивної динаміки державного боргу, зниження рівня його обслуговування;

- проведення реформ у податковій сфері, стабільності державних фінансів, підвищення довіри до держави і переорієнтації фінансових ресурсів на інвестиції та інновації;

- забезпечення централізованих капітальних вкладень з державного бюджету на рівні, не меншому 1,5 відсотків від ВВП та поступового збільшення частки видатків на науку до 2,5% від обсягу ВВП з метою реалізації пріоритетного завдання державної бюджетної політики щодо сприяння запровадження інноваційної моделі розвитку економіки України як високотехнологічної держави;

- збільшення частки видатків бюджету, що спрямовуються на соціальну сферу - освіту, охорону здоров'я, культуру з метою посилення соціального курсу реформ;

- узгодження з завданнями адміністративної реформи видатків на управління; - узгодження з основними напрямками реформ у військовій справі видатків на оборону;

- забезпечення частки місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету на рівні, не меншому ніж 40 % з метою посилення ролі бюджетів місцевого самоврядування;

- забезпечення формування видаткової частини в обсягах, необхідних для підвищення заробітної плати працівників бюджетних установ з урахуванням модернізації тарифної системи та удосконалення кошторисів бюджетних установ;

- удосконалення податкового регулювання через посилення захисту платників податків, зниження податкового тиску, максимальне спрощення процедури оподаткування та введення податкових стимулів з інноваційної діяльності та нагромадження основного капіталу;

- підвищення рівня монетизації економіки та зменшення неплатежів усіх суб'єктів господарювання та держави;

- зменшення розміру нелегального відтоку капіталу шляхом дотримання законодавства щодо відмивання «брудних» грошей та боротьби з корупцією;

- створення ефективної системи управління державним боргом, зниження боргового навантаження на економіку і бюджет в результаті відновлення довіри учасників внутрішнього і світового фінансового ринку до бюджетної політики і політики державних запозичень, що проводиться державою та повного виконання зобов'язань по сплаті платежів з державного боргу.

Реалізація поставлених задач бюджетної політики на довгострокову перспективу повинна здійснюватися, як на нашу думку, за наступними основними напрямками щодо удосконалення бюджетної сфери:

- продовження реформ у податковій сфері, створення ефективної системи управління державним боргом, вдосконалення міжбюджетних відносин, оптимізації державних витрат, використання програмно-цільового методу складання бюджету, посилення контролю за сплатою податків та використанням бюджетних коштів на всіх рівнях бюджетної системи, тощо. В свою чергу податкова реформа як основа для забезпечення економічного росту і розширення дохідної частини державного бюджету, має бути спрямована на:

- спрощення податкової системи за рахунок скорочення загального числа податків і зборів, уніфікації діючих механізмів обчислення і сплати податків і зборів;

- посилення принципу справедливості податкової системи за рахунок вирівнювання умов оподаткування для всіх платників податків, насамперед за рахунок скасування наявних необґрунтованих пільг і неефективних податків;

- трансформації механізму "транзитного" ПДВ;

- послаблення загального податкового навантаження на законослухняних платників шляхом більш рівномірного його розподілу на всіх платників податків та подальшого зниження ставок з основних загальнодержавних податків і зменшення

нарахувань на фонд оплати праці;

- посилення стимулюючої функції податків для забезпечення розширеного відтворення виробництва і підвищення інвестиційної активності;

- здійснення дієвої податкової реформи в рамках основних завдань Податкового кодексу України як комплексу положень щодо всіх елементів податків з усуненням основних недоліків існуючої податкової системи.

Відповідно до вимог Бюджетного кодексу головний розпорядник бюджетних коштів:

- розробляє плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних програм (проектів));

- організовує та забезпечує на підставі плану діяльності та індикативних прогнозних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подає їх Міністерству фінансів України (місцевому фінансовому органу);

- отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

- приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та (або) одержувачами бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;

- затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;

- розробляє проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, передбаченими частиною сьомою статті 20 цього Кодексу;

- розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання, здійснює аналіз показників виконання бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

- здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;

- здійснює контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;

- здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;

- забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;

- забезпечує доступність інформації про бюджет відповідно до законодавства та цього Кодексу.

Зміна напрямів використання коштів при виконанні бюджетних програм порівняно з плановими та протягом бюджетного року свідчить про те, що головні розпорядники бюджетних коштів не спроможні на стадії планування чітко окреслити напрями діяльності в рамках цієї бюджетної програми, що, в свою чергу, ускладнює визначення та відстеження напрямів витрачання бюджетних коштів. Такий стан справ ускладнює проведення контрольних функцій та практично унеможливлює здійснення належної оцінки ефективного та результативного використання бюджетних коштів.

Відповідно до Бюджетного кодексу України одним із принципів бюджетної системи України є *принцип ефективності та результативності* який визначає, що при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням (далі - гарантовані послуги), при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Повне впровадження програмно-цільового методу позитивно впливатиме на реалізацію бюджетної політики відповідного рівня, а саме:

- фінансове планування на перспективу є допомогою органам влади визначати соціальні цілі та пріоритети більш чітко та послідовно;
- бюджетні програми на середньо- та довгострокову перспективу та показники їх виконання дозволяють визначати, чи співпадають напрями діяльності влади з визначеною бюджетною політикою.

10. Основні методи вимірювання ефективності державних (бюджетних) витрат можна поділити на 3 групи: оціночну, діагностичну та евристичну.

До I групи «оціночній» належать такі методи: індексний метод, методи порівняння, еталонне тестування.

До II групи «діагностичної» належать такі методи: факторний аналіз, метод імітаційного моделювання, регресивний аналіз.

До II групи «евристичної» належать такі методи: метод експертних оцінок, бальні оцінки.

Показники ефективності повинні міститися в матеріалах, що представляються одночасно з проектом бюджету, програми або заходу, але в регламентуючих і звітних документах (закони про бюджет і його виконання, ухвали про програми і їх виконання і т.п.) їх можливо указувати лише як довідкові. Показники ж ефекту (очікуваного результату заходу) у всіх документах, що затверджують або регламентуючих вже затверджені заходи, повинні бути вказаний як директивні і обов'язкові для виконання і контролю.

Централізація функцій планування і управління реалізацією цільових програм при створенні спеціальних програмних органів дозволяє за рахунок централізованого розподілу і перерозподілу ресурсів включати до програми найбільш ефективні заходи для досягнення кінцевої мети, фінансувати в повному обсязі особливо важливі роботи, що знаходяться на "критичному шляху".

Для більш точного визначення сумарного економічного ефекту реалізації

цільових програм також пропонується враховувати ефект від міжпрограмних зв'язків, а також ефект від взаємозв'язку програмної концентрації, централізації, спеціалізації і кооперування, раціонального співвідношення заходів по їх оптимізації і подальшого розвитку.

У разі наявності множини індикаторів різновекторної спрямованості, різних за змістом, одиницями виміру, які можуть приймати як кількісний, так і якісний вираз, оцінку соціальної та економічної ефективності реалізації ДЦП пропонується проводити шляхом їх "згортки", що має переваги для забезпечення концентрованою інформацією осіб, які приймають рішення, за рахунок скорочення кількості параметрів ефективності досліджуваної програми.

Для комплексної оцінки ефективності реалізації ДЦП не тільки з точки зору досягнення кінцевих результатів, але й управління процесом розроблення і ходом реалізації програм, стратегічного планування, своєчасного прийняття рішень доцільно використовувати розроблений в США метод оцінки і рейтингування програм PART (Program Assessment Rating Tool).

Запропоновані цими Методичними рекомендаціями визначення системи показників ефективності виконання ДЦП та методів їх розрахунку базується на принципах забезпечення методичної єдності оцінки бюджетних і державних цільових програм, досягнення їх співставлення за умов реалізації можливостей агрегування цих показників при переході від програм одного рівня до іншого.

На практиці прийняття рішень з оцінювання програм часто здійснюється за умов неповноти інформації, браку часу на потрібне інформаційне забезпечення та негативного впливу інших чинників. Тому важливо знайти обмежене число кількісно вимірюваних показників, що в повній мірі відбивають хід реалізації цільових програм.

Визначення результативності виконання ДЦП в цілому та за етапами ґрунтується на використанні системи показників (індикаторів), які обчислюються як співвідношення фактичних і планових показників виконання програмних завдань, і забезпечують на основі врахування відхилень цих показників прийняття рішень за наслідками оцінки ступеня досягнення встановлених програмних цілей та запланованої ефективності витрат коштів.