

**Полозенко Д. В.,**

*доктор економічних наук, професор,  
заслужений економіст України,  
завідувач відділу бюджетних видатків  
економічного і соціального розвитку  
Науково-дослідного фінансового  
інституту Міністерства фінансів України*

## **ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ**

В Україні за останні шістнадцять років чимало зроблено для розвитку ринкової економіки з метою подолання вад адміністративно-командної системи. Сьогодні формуються нові економічні відносини на макро- і мікрорівні, спрямовані на підвищення економічного, соціального і суспільного добробуту громадян. Однак залишилися проблеми, які потребують розв'язання шляхом подальшого удосконалення бюджетного планування з урахуванням якісних і кількісних змін, що відбулися в національній та світовій економіці.

Перед національним виробником стоять нагальні завдання, які стосуються входження і закріплення на міжнародному ринку. Поряд з іншими заходами важливим є визначення обмеженої кількості пріоритетних галузей економіки (5–6 галузей) та спрямування фінансових ресурсів на забезпечення інноваційно-інвестиційної політики країни. Реалізація такої політики тісно пов'язана з державним бюджетом, програмами економічного і соціального розвитку, які, на відміну від бюджету, не набувають чинності закону та не є обов'язковими для виконання суб'єктами господарювання.

У контексті цих завдань відповідно до Законів України “Про державні цільові програми” і “Про прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” розробляються два види програм: державні цільові програми і програми економічного і соціального розвитку. Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, які здійснюються з використанням Державного бюджету України. В Україні налічується понад 200 державних цільових програм, включаючи розвиток регіонів, галузей економіки і сфер суспільного життя<sup>1</sup>.

За спрямованістю державні цільові програми поділяються на: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні. Зауважимо, що окремі програми варто об'єднати, наприклад, наукову і науково-технічну, оскільки вони спрямовані на розв'язання фундаментальних і науково-технічних проблем.

Програми економічного і соціального розвитку являють собою документ, в якому визначаються цілі та пріоритети відповідної спрямованості, засоби

---

<sup>1</sup> Дзеркало тижня. – 2007. – 2 лют.

та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо ефективного розв'язання економічних і соціальних проблем<sup>2</sup>. Згідно зі ст. 85 Конституції України загальнодержавні програми, як і Державний бюджет України, мають затверджуватися Верховною Радою України.

Поряд з цими програмами, за даними Рахункової палати, у країні в 2008 р. вже розроблено 887 бюджетних програм<sup>3</sup>, або дев'ять програм в розрахунку на одного головного розпорядника, для глибокого аналізу яких знадобиться чимало часу. Безліч програм призводить до розпорошення бюджетних коштів, знижує прозорість програм, чим утруднює контроль за їх виконанням.

На нашу думку, процес бюджетного планування, окрім державних цільових програм, має бути доповнений й іншими інструментами планування.

Слід нагадати, що досвід планового управління економікою, накопичений країнами колишнього СРСР, використовують капіталістичні країни, де сформувалася приватна і державна форми власності. Водночас поради зарубіжних експертів щодо заміни бюджетного планування контрактуванням є некоректними, зважаючи на нерентабельність значної частини вітчизняних підприємств.

За даними Держкомстату України, у 2006 р. збитково працювало 34,7 % промислових підприємств із загальною сумою збитку 11,2 млрд грн. За такої ситуації підприємствам не завадили б внутрішні й зовнішні інвестиції. Проте, за підрахунками спеціалістів, лише 10 % зарубіжних інвестицій вкладається у виробництво, а решта – витрачається на купівлю банків і придбання нерухомості<sup>4</sup>. В Україні налічується понад 54,4 тис. промислових підприємств, які мають численні горизонтальні й вертикалі зв'язки, що здійснюються поза планом, а це, у свою чергу, перешкоджає формуванню обґрунтованих матеріальних і фінансових балансів. Такий підхід міг би сприяти зменшенню ризиків входження на ринок для підприємств, які виробляють аналогічну продукцію.

Зауважимо, що державні програми не можуть замінити державний план розвитку економіки країни. Варто нагадати, що на початку незалежності України дехто з аналітиків обстоював ідею повної відмови від “плану”. Окремі експерти, особливо зарубіжні, пропонували відмовитися від принципів планування лише тому, що вони начебто притаманні країні із суспільною формою власності. Щодо закону вартості, то він тлумачився односторонньо, йому протиставляли “план”, панувала думка, що в умовах суспільної форми власності продукт начебто одержує своє визначення не на ринку, а у “плані”, оскільки він бере початок у виробничих структурах, тобто там, де формується, закінчується і затверджується план вищими органами влади. Деякі фахівці були ще категоричнішими, стверджуючи, що за суспільної форми

<sup>2</sup> Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програми соціального і економічного розвитку України”.

<sup>3</sup> Дзеркало тижня. – 2008. – 26 січ.

<sup>4</sup> Урядовий кур'єр. – 2008. – 8 лют.

власності дії закону вартості призупиняються. Помилковість таких тверджень доведено практикою господарювання. Жодна влада, хоч би якими правами вона була наділена, зупинити дії об'єктивних економічних законів і принципів планування не спроможна.

Досвід багатьох розвинених країн свідчить, що в умовах функціонування різних форм власності планування не лише не втрачає сенсу, а навпаки, безпосередньо діє відповідно до вимог ринку. Саме завдяки поєднанню “планових” і “ринкових” інструментів у регулюванні міжгалузевих відносин досягається ефективний розвиток економіки. Існує думка, що роль плану виконує державний бюджет: “...у більшості країн бюджет розробляється детальніше і перебирає на себе функцію плану”<sup>5</sup>. Однак впливати на соціальний і економічний розвиток за допомогою лише бюджету дуже важко.

В Україні існують різні форми власності, проте незалежно від цього кожен суб'єкт господарювання повинен мати обґрунтований план дій: бізнес-план, індикативний план, а також фінансовий баланс. Особливо це стосується приватизованих підприємств, які перебувають на самофінансуванні й особисто відповідають за наслідки своєї діяльності.

Формальний характер державних цільових програм обумовлює необхідність державного плану економічного і соціального розвитку країни, який потрібен не лише для розрахунку основних економічних показників, а й для забезпечення його взаємопогодження з інституційними секторами економіки: загальнодержавним управлінням, нефінансовими корпораціями, фінансовими корпораціями, домашніми господарствами і некомерційними організаціями. Ці сектори впливають на державні фінанси, останні — на бізнес, громадян і державу загалом. Державний план слугуватиме розробці фінансової стратегії, яка в умовах ринку і глобалізації економіки має, на відміну від державних програм, фундаментальне значення для забезпечення стабільності національної бюджетної системи.

Держава впливає на стан економіки суб'єктів господарювання (державних підприємств) через бюджет і державний план економічного і соціального розвитку, який розробляється на перспективу і є основою для річних планів розвитку. З урахуванням ринкової економіки такий план не може бути ні директивним, ні індикативним, оскільки діюча інфраструктура не відповідає сучасним вимогам. Йдеться не про повернення до колишнього Держплану, хоча його досвід заслуговує на окреме вивчення, а про поєднання директивного та індикативного планів розвитку.

Державні плани в нинішніх умовах необхідні для всіх галузей економіки, особливо сільськогосподарських підприємств, які виробляють продукцію, не маючи інформації про шляхи її реалізації, що й призводить до значних щорічних втрат доходів. Зарубіжні фермери, на відміну від українських, виробляють продукцію відповідно до державних квот і сертифікатів.

З метою фінансування державних цільових програм і державного прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку

---

<sup>5</sup> *Стеченко Д. М.* Державне регулювання економіки. — К.: Вінон, 2003. — С. 222.

використовуються всі джерела фінансування, зокрема й кошти державного бюджету.

Формування планів (директивних, індикативних) пов'язано з бюджетним плануванням, а це “комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів на таких стадіях бюджетного процесу, як складання, розгляд і затвердження бюджетів для визначення обсягів і джерел формування та напрямів використання бюджетних ресурсів держави з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку суспільства”<sup>6</sup>. Однозначного тлумачення цієї категорії немає. Вважають, що йдеться про фінансове планування як процес визначення обсягу фінансових ресурсів за джерелами формування і напрямами їх цільового використання згідно з виробничими та маркетинговими показниками підприємства в плановому періоді. Схожу позицію з цього питання мають й інші науковці. Фінансове планування – це науковий процес обґрунтування на певний період руху фінансових ресурсів підприємств і відповідних відносин<sup>7</sup>. Близькими до цього визначення є думки й інших економістів: “Фінансове планування – це процес обґрунтування на певний період руху фінансових ресурсів підприємства і відповідних фінансових відносин”<sup>8</sup>.

Варто навести ще одне трактування фінансового планування, під яким автор розуміє науково обґрунтований процес визначення джерел і напрямків використання фінансових ресурсів в економіці держави з метою забезпечення стабільного економічного й соціального розвитку<sup>9</sup>. Слід зауважити, що фінансове планування є ширшим поняттям, ніж бюджетне, оскільки, крім бюджету, включає спеціальні фонди і т. п.

У процесі бюджетного планування широко використовуються як сучасні, так і традиційні методи планування, завдяки яким встановлюються обсяги доходів і видатків. Серед діючих методів бюджетного планування звернемо увагу на балансовий метод, за допомогою якого видатки узгоджуються із джерелами їх покриття. Цей метод застосовувався і при суспільній формі власності, нині він також використовується в країнах з розвинутою економікою, оскільки в одному й другому випадку ув'язує доходи і видатки на макро- і мікрорівнях.

Крім балансового методу бюджетного планування на підприємствах з часткою державної власності використовуються такі методи фінансового планування, як метод коефіцієнтів (коефіцієнт ліквідності, прибутковості, коефіцієнт обіговості товарних застав тощо), нормативний метод, який застосовується при визначенні обсягів доходів і видатків на всіх рівнях.

Ефективність використання бюджетних коштів залежить від обґрунтованості нормативів бюджетного планування. Нормативи мають враховува-

<sup>6</sup> Юрій С. І., Стоян В. І., Даневич О. С. Казначейська система. – Т.: Карт-бланш, 2006. – С. 63.

<sup>7</sup> Фінанси підприємств: Підручник / Кер. авт. кол. і наук. ред. А. М. Поддерьогін. – К.: КНЕУ, 2004. – С. 403.

<sup>8</sup> Крамаренко Г. О. Фінансовий аналіз і планування. – К.: ЦНЛ, 2003. – С. 126.

<sup>9</sup> Василюк О. Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС, 2000. – С. 115.

ти економічні, екологічні, кліматичні умови регіону. Проте не завжди вони відповідають таким вимогам, і тому місцеві органи самоврядування висловлюють невдоволення тим чи іншим нормативом.

Зауважимо, що при визначенні обсягу витрат на утримання інтернатів для осіб похилого віку й інвалідів, територіальних центрів, шкіл-інтернатів на їх підпорядкованість посилаються: Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти та науки, Міністерство праці та соціальної політики. У зв'язку з цим варто було б уточнити підпорядкованість цих структур і при розрахунку таких витрат використовувати один критерій – чисельність осіб. Наведені приклади підкреслюють необхідність чіткішого обґрунтування бюджетних нормативів.

І, нарешті, метод програмування, який визначає мету бюджетної програми, якої слід досягти при використанні бюджетних коштів. Як зазначалося, у сучасних умовах для реалізації програм економічного і соціального розвитку застосовується програмно-цільовий метод складання і виконання бюджету. Основною метою запровадження цього методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Варто також наголосити на такому методі бюджетного планування, як бюджетування, який поки що у нас не поширився, але з часом використовуватиметься на рівні розвинених європейських країн. Адже завдяки бюджетуванню, на відміну від постатейного бюджету, стає можливим встановлення зв'язків між виділеними бюджетними коштами і виходом продукції. Водночас бюджетування потребує детальнішої аналітичної інформації та відповідної кваліфікації виконавців робіт.

Отже, згадані методи бюджетного планування спрямовані на підвищення результативності бюджетних коштів. Проте їх ефективність значною мірою залежить від того, наскільки вони пов'язані з доходами і видатками, які мають визначатися стратегічним планом розвитку.

Підприємства розвивають внутрішні економічні відносини на контрактній основі; окремі галузі промисловості, крім внутрішніх, будують і зовнішні відносини за рахунок відкриття допоміжних сегментів діяльності, оскільки вони не отримують коштів з державного бюджету, і на цій підставі забезпечують рентабельність виробництва. Зазначимо, що в європейських країнах на державних підприємствах продуктивність праці вища, ніж на приватних. Натомість на державних українських підприємствах продуктивність праці невисока. Однією з причин такої ситуації є недостатня увага Фонду державного майна до питань впливу на процес виробництва.

Враховуючи особливості економічних зв'язків підприємств різних форм власності, виникає необхідність створення спеціального органу, який би представляв інтереси держави там, де вона володіє не лише стовідсотковими пакетами акцій, але й п'ятдесятивідсотковими і навіть меншими. Таку функцію міг би здійснювати Фонд державного майна, завдяки цьому ефективність роботи державних підприємств, а також підприємств інших форм власності відповідатиме європейському рівню. Прийняття Фондом державного майна на себе управління підприємствами змішаної форми власності

не суперечить чинному законодавству. У ст. 13 Господарського кодексу України зазначено: “Державне замовлення є засобом державного регулювання економіки шляхом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції серед суб’єктів господарювання, незалежно від їх форми власності”.

Входження змішаних підприємств у формування, які передбачені Законом “Про господарський кодекс”, здійснюється на добровільних засадах, господарства не втрачають економічної самостійності. Водночас для них розширюється географія як внутрішніх, так і зовнішніх економічних зв’язків, попередньо обумовлених обсягами, цінами, формою розрахунку тощо. Ці функції попередньо виконуватиме нове спеціалізоване формування шляхом укладання контрактів з постачальниками і споживачами продукції – членами таких формувань. Завдяки вказаним заходам господарства матимуть можливість реально забезпечити ефективність використання бюджетних коштів, передбачених для реалізації державних програм економічного і соціального розвитку, що сприятиме збалансуванню доходів і видатків кожного підприємства і, що вкрай важливо, належному розподілу фінансових ресурсів держави.