

УДК 338.124

О.В. МАЙБОРОДА, к.е.н., проф., декан факультету фінансів Харківського інституту фінансів УДУФМТ

Р.А. ЧЕМЧИКАЛЕНКО, к.е.н., заступник декана факультету фінансів Харківського інституту фінансів УДУФМТ

О.Є. МАЙБОРОДА, к.е.н., начальник управління Головного управління економіки Харківської облдержадміністрації

СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ В КОНТЕКСТІ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ

Проаналізовані основні підходи до запровадження середньострокового бюджетного планування в Україні, виявлені основні недоліки та проблеми, що пов'язані з його реалізацією. На підставі аналізу застосування програмно-цільового методу концептуально визначені основні елементи системи управління бюджетним процесом.

The main approaches to the introduction of medium-term budget planning in Ukraine, revealed major shortcomings and problems associated with its implementation. The analysis of the application program method conceptually identified key elements of management of the budget process.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, середньострокове бюджетне планування, бюджетна стратегія, бюджетна програма

I. Вступ. Стабілізація економічних відносин в Україні та перехід державної політики до сталого економічного зростання у довготривалому періоді потребує зміцнення системи державних фінансів. Основними інструментами, що пов'язують державні інститути влади з усіма суб'єктами господарської діяльності, є бюджетний процес та бюджетна політика, які відіграють визначальну роль в економіці. Досягнення узгодженої політики розвитку в сфері державних фінансів можна забезпечити лише за наявності чітко визначеної бюджетної стратегії уряду та напрямів, заради яких уряд планує у майбутньому витратити державні ресурси. Зважаючи на викладене вище, актуальність запровадження середньострокового бюджетного планування у бюджетний процес України з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів є цілком очевидною.

II. Постановка задачі. На сьогоднішній день, усе більше урядів розробляють середньострокові, а в деяких випадках і довгострокові оцінки та прогнози бюджетно-фіскального стану держави, зокрема Велика Британія, Канада, США, Нова Зеландія та ін. Парламент Європейського Союзу своїм законодавчим актом серед країн-учасників ввів обов'язкове трирічне прогнозування [1].

Дослідженням питань реалізації довгострокового планування займалися такі видатні науковці-практики, як М.Азаров, М.Афанасьєв, Т.Ахмед, Т.Єфименко,

А.Єпіфанов, І.Запатріна, Г.Маркович, Ю.Пасічник, Ф. Ярошенко, І.Потеряйло та ін. Водночас актуальними залишаються дослідження щодо перспектив та особливостей запровадження трирічного планування в контексті нової редакції Бюджетного кодексу.

Впровадження Бюджетним кодексом України нового підходу до бюджетного планування викликано нагальною потребою держави у підвищенні ефективності та результативності використання державних ресурсів. Такий підхід полягає у формуванні системи державного управління на засадах стратегічного розвитку з чітким визначенням цілей і завдань, що надасть можливість державі мати гідну конкурентну позицію на світовому ринку та досягти стабілізації ринкової економіки.

Постатейний метод складання і виконання бюджету успадкований від попередньої системи ґрунтувався на обрахунку потреби у видатках, виходячи з прийнятих політичних рішень та складених на їх виконання планів. Ці рішення і плани не мали ані власної стратегії, ані розуміння свого місця у глобальній системі управління державою. За такого підходу проблема ресурсних обмежень розглядалась за умови виконання натуральних і об'ємних показників державного бюджету [2].

III. Результати. Основним недоліком бюджетного процесу до сьогоднішнього дня було систематичне порушення бюджетної дисципліни, яке додатково ускладнювалося короткостроковим терміном розрахунку планових показників. Аналіз окремих стадій та результатів бюджетного процесу у продовж 1991-2010рр. [3], а саме порівняння підготовки проекту бюджету та його затвердження, свідчить про недотримання строків прийняття законів Верховною Радою України (табл. 1).

Табл. 1. Фактичні дані бюджетного процесу в Україні впродовж 1992-2010рр.

Бюджетний рік	Проект державного бюджету	Закон України про державний бюджет	Відхилення від нормативних термінів		Темпи росту ВВП, у % до попереднього періоду
			Проект державного бюджету, дні	Закон України про державний бюджет, дні	
1992	24.12.1991	18.06.1992	91	199	90,10
1993	18.03.1993	09.04.1993	184	129	85,80
1994	15.01.1994	01.02.1994	122	62	77,10
1995	07.03.1995	07.04.1995	173	127	87,80
1996	04.12.1995	22.03.1996	80	111	90,00
1997	14.09.1996	27.06.1997	-1	208	97,00
1998	15.09.1997	30.12.1997	0	29	98,10
1999	15.09.1998	31.12.1998	0	30	99,80
2000	15.09.1999	17.02.2000	0	78	105,90
2001	15.09.2000	07.12.2000	0	6	109,20
2002	05.09.2001	20.12.2001	-10	19	105,20
2003	14.09.2002	26.12.2002	-1	25	109,60
2004	09.09.2003	27.11.2003	-6	-4	112,10

2005	14.09.2004	23.12.2004	-1	22	102,70
2006	14.09.2005	20.12.2005	-1	19	107,30
2007	14.09.2006	22.12.2006	-1	21	107,90
2008	11.09.2007	28.12.2007	-4	27	102,30
2009	13.09.2008	26.12.2008	-2	25	84,90
2010	12.09.2009	27.04.2010	-3	147	105,90

За період незалежності України лише Державний бюджет 2001 та 2004 року був прийнятий своєчасно відповідно до термінів, встановлених діючим законодавством (табл.1). Слід відзначити, що саме для цих періодів характерні найвищі макроекономічні показники - 109,2% та 112,1% відповідно [4].

Несвоєчасність затвердження та (або) недостатність часу для організації виконання бюджету, в більшості випадках, мало негативний вплив на досягнення запланованих макроекономічних показників. Так, наприклад, розрив між прогнозними значеннями і фактичними індексами валового внутрішнього продукту в 2009 році сягав 20 відсоткових пунктів [5].

Сучасним Бюджетним кодексом України передбачено застосування програмно-цільового методу планування шляхом складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди [6, ст. 20]. Запропонований підхід до планування заснований на використанні методу прогнозування «ковзного середнього», який полягає в екстраполяції тенденцій змін тих чи інших кількісних характеристик об'єкта, що статистично склалися (рис. 2).

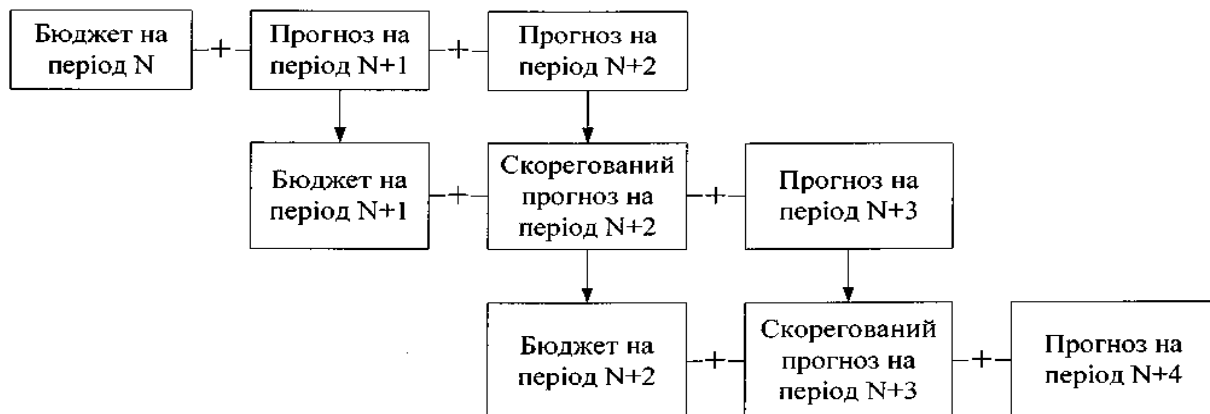


Рис. 1 - Середньострокове планування бюджету на основі методу прогнозування «ковзного середнього».

Головна ідея використання запропонованого методу прогнозування полягає в тому, що планування показників розпочинається із розрахунку прогнозних показників на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди. На підставі розрахункових значень затверджується бюджет на майбутній бюджетний період, а прогноз окремих показників соціального та економічного розвитку країни інших

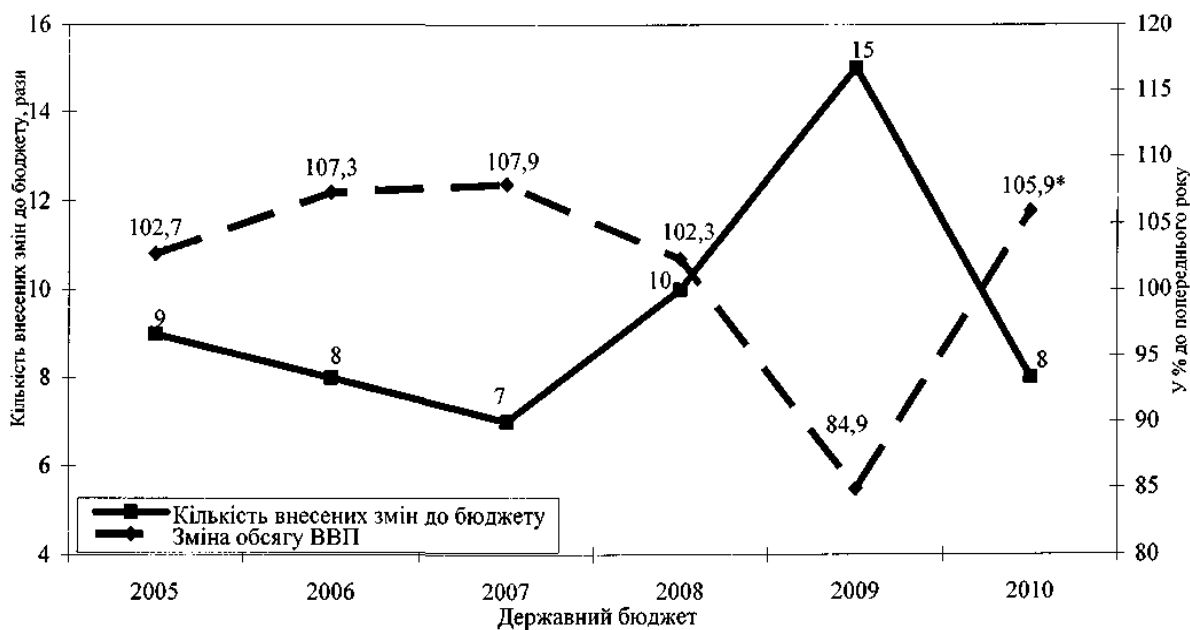
двох років стають основою для розроблення бюджетів наступних періодів. При цьому, затвердження кожного наступного бюджету обов'язково супроводжується переглядом та корегуванням прогнозних розрахунків третього (останнього) періоду відповідно до фактичного виконання попереднього бюджетного плану та досягнення розрахованих макроекономічних індикаторів.

Особливість зазначеної методології полягає у можливості, у разі фактичного виконання поточного бюджету, уникнути повторного прогнозного розрахунку, а планування наступних бюджетних показників здійснювати на підставі схвалених макроекономічних орієнтирів. Крім того, саме трирічне, а не наприклад дворічне, прогнозування дає можливість своєчасно вносити корективи, у разі їх необхідності, забезпечивши максимальне наближення планових розрахунків до реалій бюджетного року. З одного боку, такий стан сприятиме реалізації принципу публічності та прозорості державної фінансової політики [6, ст. 20], а з іншого - стабільності і передбачуваності бюджетних проектувань.

Однак, запропоноване в новій редакції Бюджетного кодексу прогнозування бюджетних показників на трирічний період має індикативний характер лише для поточного бюджетного періоду і здійснюється відокремлено від бюджетного планування наступних років. Навіть на етапі розроблення прогноз показників схвалюється вже не Верховною Радою, а Кабінетом Міністрів України і тільки через місяць після опублікування закону про Державний бюджет України [6, ст. 21].

Якщо в стратегічному менеджменту прогноз є підґрунтям для розробки планових показників, то в редакції Бюджетного кодексу навпаки: прогноз Державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди корегується на підставі прийнятого закону про Державний бюджет України поточного року [6, ст. 21]. Крім того, порядком внесення змін до закону про Державний бюджет України не передбачено корегування прогнозних показників [6, ст. 52], що може негативно вплинути на результативність бюджетних програм та досягнення стратегічних цілей.

Своєчасне внесення змін до прогнозних показників, які є основою для розробки головного плану держави на майбутній бюджетний період, є дуже важливим для соціально-економічного розвитку країни. Нами було проаналізовано сьогоdnішній стан ефективності бюджетних розрахунків. Аналіз дозволив виявити, що протягом останнього часу відмічається негативна тенденція залежності динаміки макроекономічних показників від кількості внесених змін до державного бюджету відповідного року (рис. 2). Результати розрахунку коефіцієнту кореляції засвідчили, що якщо за період з 1991 року по сьогоднішній день тіснота зв'язку незначна, то вже починаючи з 2005 року значення коефіцієнту між цими двома змінними становить 97,5%.



* - дані за II квартали 2010 року

Рис. 2. Динаміка кількості внесених змін до бюджету відповідного року та зміна обсягу ВВП у % до попереднього року протягом 2005-20 Юр.р.

Отримане значення критерію Фішера нижче за 0,01 надає можливість використовувати отриману модель (1) для здійснення прогностичних розрахунків на рівні 99% довіри:

$$Y = 129,944 - 2,959 \times X_1,$$

де Y - темпи росту валового внутрішнього продукту, у % до відповідного періоду минулого року; X_1 - кількість внесених змін до затвердженого державного бюджету відповідного періоду, од.

Таким чином, висновок кореляційного аналізу та дані рис.2 свідчать про оберненопропорційну залежність між динамікою ВВП та кількістю внесених змін до державного бюджету відповідного року. Крім того, отримані коефіцієнти вільних членів моделі показують, що кожна непередбачувана зміна планових показників поточного року коштує економіці держави втрачанням майже трьох відсоткових пунктів ВВП.

З огляду на вище викладене можна стверджувати про соціально-економічне значення точності здійснення планових розрахунків. З одного боку, можна припустити, що корегування бюджетних показників здійснювалося під впливом економічного стану країни. Однак, враховуючи, що зміни відбувалися на різних етапах бюджетного періоду, факт негативного впливу зміни показників бюджету на динаміку макроекономічних індикаторів очевидний.

Зазначене вище підтверджує висновок, що відсутність зв'язку між прогнозними та плановими показниками призводитиме до зниження їх практичної цінностей, а це в свою чергу впливатиме на необхідність постійного корегування стратегічних цілей та щорічного розрахунку нових прогнозних індикаторів.

Грунтуючись на принципі ефективності та результативності [6, ст. 7] інноваційний механізм реалізації бюджетного процесу повинен бути зорієнтований на результат, який можна досягнути тільки у наступності планових розрахунках у рамках єдиної стратегії держави.

З урахуванням вище викладеного нами пропонується наступний алгоритм здійснення середньострокового бюджетного планування (рис. 3).

Відповідно до представленої моделі бюджетне планування, як і будь-який управлінський процес, починається із застосування аналітичної функції. Аналіз сучасного стану розвитку економіки держави в бюджетному плануванні є вирішальним, оскільки на цьому етапі повинні вирішуватися наступні завдання:

- здійснюється оцінка внутрішнього потенціалу країни;
- визначаються основні тенденції розвитку країни з урахуванням інноваційної спрямованості;
- оцінюється результативність того чи іншого виду економічної діяльності, виявляються фактори, що мали позитивний (або негативний) вплив на їх розвиток;
- аналізується стан виконання планових показників попереднього державного бюджету;
- здійснюється оцінка результативності використання фінансових ресурсів, бюджетних програм;
- аналізуються представлені бюджетні програми, оцінюються їх соціальне та економічне значення, тощо.

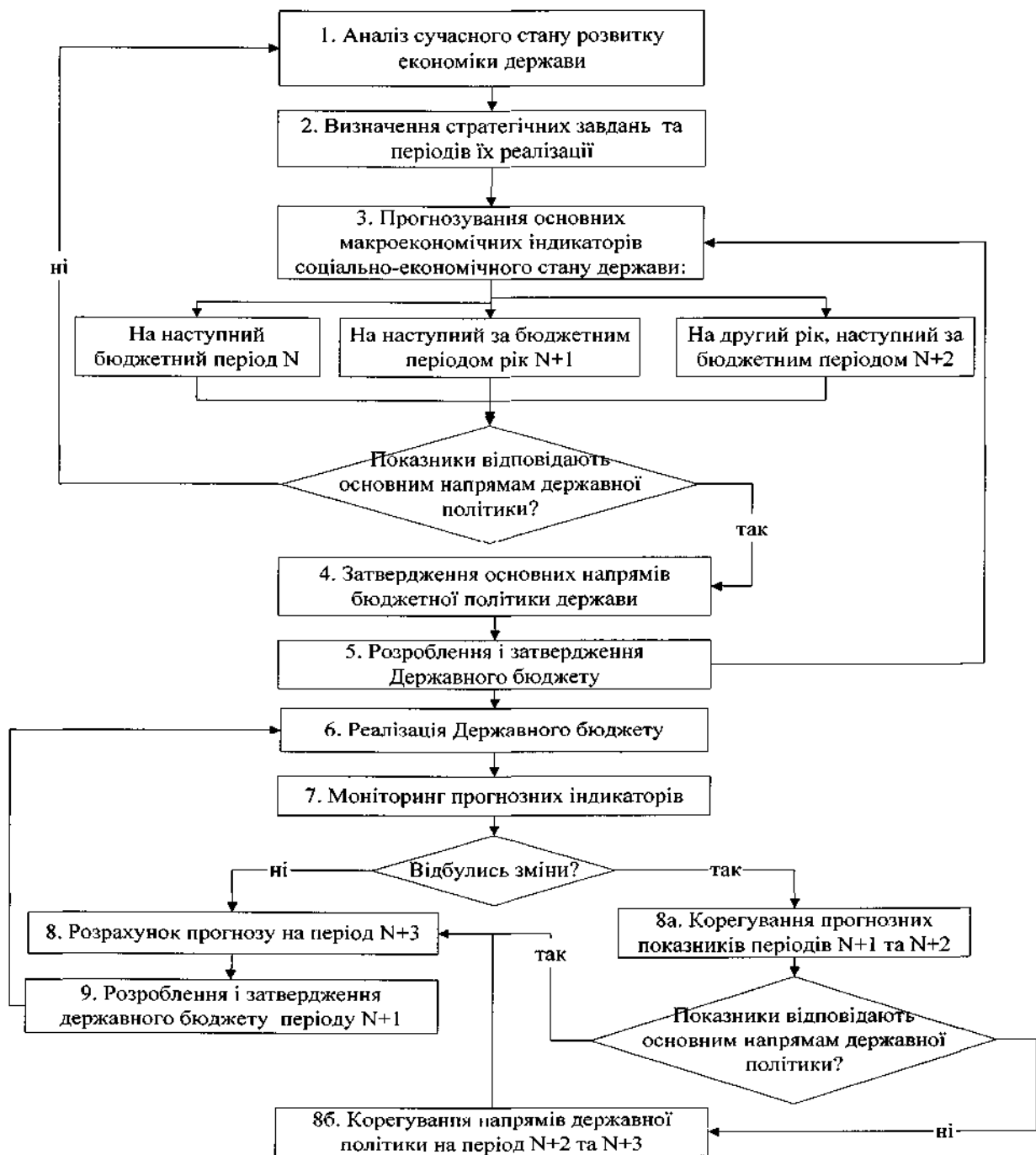


Рис. 3. Алгоритм реалізації бюджетного процесу на основі запровадження середньострокового бюджетного прогнозування.

Досягнення окреслених завдань надає можливість для переходу на наступний етап бюджетного прогнозування - визначення стратегічних завдань та періодів їх реалізації. Обґрунтування цілей починається з виділення основної (генеральної) цілі, що втілюється в межах реалізації державної політики, а також кількох окремих підцілей, які розробляються для досягнення основної. З методологічної точки зору існуючими нормативно-правовими актами не визначено уніфікованих правил щодо формулювання системи цілей органів влади та управління, і сьогодні існує безліч підходів до її формування.

Дієвим інструментом створення ієрархії цілей і завдань на підставі показників результативності може стати застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Однак, новою редакцією Бюджетного кодексу України роль програмно-цільового фінансування в середньостроковому плануванні досить незначна. Його використання здійснюється на етапі вже реалізації державного бюджету, а не під час його розроблення. Рішення про виконання бюджетної програми приймається на підставі виділених бюджетних коштів протягом 30 календарних днів з дня набрання чинності закону України про Державний бюджет. Якщо реалізація бюджетної програми триває у наступних бюджетних періодах, дія порядку використання бюджетних коштів за такою бюджетною програмою (з урахуванням змін до цього порядку, внесених у разі необхідності) триває до завершення її реалізації [6, п.7-8, ст.21].

Таким чином, на нашу думку, нівелюється головна ознака програмного методу планування. Порушується збалансування результативних показників різних бюджетних програм за кількісними та якісними критеріями, які характеризують їх результат виконання, хід реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми [6, п.5, ст.21] відповідно до головної мети на етапі формування стратегічних цілей.

Окреслення основних напрямів реалізації державної політики, деталізація цілей і завдань на певний період часу надає можливість для виконання прогнозних розрахунків. Новим Бюджетним кодексом визначено 13 показників [6, п.1, ст.21], які потребують постійного моніторингу і від досягнення яких буде залежати виконання інноваційних програм. Однак, на нашу думку, існуючий перелік індикаторів не повинен бути стаціонарним. Він має змінюватися (доповнюватися або скорочуватися) в залежності від факторів зовнішнього та внутрішнього середовища держави, а також результатів оцінки економічного потенціалу та основних тенденцій розвитку країни, отриманих на першому етапі бюджетного прогнозування.

Новою редакцією Бюджетного кодексу передбачено доповнення прогнозних показників [6, абз. 3, п.1, ст.21]. Однак, лише за рахунок тих, які застосовуються при складанні проекту бюджету. Це унеможливило включення таких показників як обсяг виробництва промислової продукції, її реалізації, інноваційної активності та ін., що характеризують діяльність промислового комплексу, вплив якого на загальні результати розвитку країни, у докризовий період, перевищував половину обсягу валової доданої вартості [7].

Відповідно до запропонованої моделі (рис. 3) прогноз показників здійснюється на бюджетний період та наступні два роки. Прогнозування поширюється на такі процеси управління, які в момент розробки прогнозу або можливі в досить малому діапазоні,

або зовсім неможливі, або можливі, але вимагають урахування дій таких факторів, вплив яких не може бути повністю або однозначно визначено.

Отримані результати макроекономічного прогнозування надають можливість реалізації процесу формування основних напрямів бюджетної політики на майбутній бюджетний період, яке відбувається на четвертому етапі бюджетного планування. Зазначений етап дозволяє конкретизувати набір заходів у відповідності до річних державних ресурсів наступного року. В свою чергу, у разі невідповідності макроекономічних показників встановленим цілям здійснюється повторний аналіз окремих ланок фінансової системи з метою виявлення додаткових джерел фінансових ресурсів для досягнення встановленої мети. За необхідністю здійснюється прогнозування додаткових макроекономічних показників, які повинні бути включені до прогнозних індикаторів на трирічний період та схвалені Кабінетом Міністрів України.

Виконання вище перелічених етапів середньострокового бюджетного прогнозування надає можливість для переходу до розробки і затвердження державного бюджету. Особливо важливо на цьому етапі забезпечити дотримання встановлених пропорцій прогнозних показників. У разі внесення змін до планових показників під час затвердження державного бюджету виконання запропонованої послідовності бюджетного прогнозування забезпечить збалансований підхід до реалізації державної стратегії.

Прогноз видатків, розроблений на основі даних попереднього року, є відправним пунктом процесу складання бюджету на наступний рік.

IV. Висновки. Для виконання народногосподарських завдань повинен розроблюватися бюджет кожного року, а зміни в соціально-економічному середовищі повинні бути враховані в наступному бюджетному періоді. В протилежному випадку результативність бюджетних програм, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів) буде низькою, а бюджетні кошти витраченими марно.

Гарантія реалізації обраних напрямів бюджетної політики повинна досягатися застосуванням варіантного методу планування, а визначення індикативних прогнозних показників - на підставі розробленої стратегічної карти збалансованих показників.

З нашої точки зору, середньострокове бюджетне прогнозування, закладене в новій редакції прийнятого Бюджетного кодексу, повинно стати основою для інноваційного розвитку економіки України та держави в цілому.

Список літератури: 1. The Stability and Growth Pact [Електронний ресурс]. - Way of access: <http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/s01040.htm>. 2. Єніфанов А.О. Бюджет і фінансова політика України / Єніфанов А.О., Сало І.В., Дяконова І.І. - К.: Наукова думка, 1999. - 304 с. 3. Законодавство України //Офіційний сайт Верховної Ради України. - <http://zakonl.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>. 4.

Виробництво та розподіл валового внутрішнього продукту за видами економічної діяльності // Офіційний сайт Державного комітету статистики. -<http://www.ukrstat.gov.ua> **5.** Пояснювальна записка до звіту про виконання Державного бюджету України за 2009 рік // Офіційний сайт Міністерства фінансів України. -<http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main> **6.** Бюджетний кодекс України: затверджений Верховною Радою України 08.07.2010 № N 2456-УІ / Верховна Рада України. - Офіційний вісник України від 13.08.2010, - № 59. - С. 9. **7.** Виробництво та розподіл валового внутрішнього продукту за видами економічної діяльності // Офіційний сайт Державного комітету статистики. -<http://www.ukrstat.gov.ua>

Подано до редакції 08.11.2010