

*М. В. Тимошенко,
к. т. н., доцент кафедри фінансів і державного управління,
Дніпропетровська державна фінансова академія*

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ЇЇ КРИТЕРІЇ

М. Tymoshenko,
Ph. D, associate professor of the department of the Finance and Governance, The state Financial Dnipropetrovs'k academy

EFFECTIVENESS OF MEDIUM-TERM BUDGET PLANNING AND ITS CRITERIA

У статті узагальнено підходи щодо визначення результативності середньострокового бюджетного планування. Визначено кількісні критерії щодо його оцінки.

The paper summarizes the approaches to the medium-term budget planning effectiveness. Quantitative criteria for its evaluation are defined.

Ключові слова: бюджет, середньострокове бюджетне планування, консолідація державних фінансів, індикатори фіскальної стійкості.

Key words: the budget, medium-term budget planning, consolidation of public finances, indicators of fiscal sustainability.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В Україні розвиток економіки на сучасному етапі стикається із низкою проблем, серед яких одне з найважливіших місць займає система розподілу державних коштів, фінансування державних програм і стратегії розвитку країни в цілому. Це зумовлене неефективним бюджетним плануванням, оскільки з однієї сторони — наповнення бюджету проводиться здебільшого безсистемно, за рахунок фіскальної політики та постійної зміни податкового курсу, а з іншої — непередбачуваність у бюджеті фінансування певних напрямів розвитку економіки на кілька років уперед, що, у свою чергу, стримує повноцінну реалізацію реформ.

У той же час, невизначеність у контексті стабільного розмежування владних повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування на місцях створює проблеми фінансування регіонального розвитку, оскільки наповнення і використання місцевих бюджетів для цільових програм на місцях не синхронізоване з фінансуванням подібних програм з державного бюджету.

У цьому контексті актуальності набуває дослідження проблем середньострокового бюджетного планування, котре охоплює кількарічну перспективу планування і використання державних фінансів. У свою чергу середньострокове бюджетне планування — це прогнозованість як для цільових програм і реформ, так і для платників податків. Саме тому результативність середньострокового бюджетного планування та її критерії є важливою науковою і практичною проблемою на сучасному етапі державотворення.

СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ПРОБЛЕМИ

Останнім часом вивченням проблем результативності та ефективності середньострокового бюджетного планування займаються вчені-економісти як в Україні так і за кордоном. Серед вітчизняних учених у першу чергу необхідно пригадати роботи таких науковців, як

Т.С. Бабиц, Т.М. Боголіб, І.В. Запатріна, Т.Г. Затонацька, Т.М. Мигович, С.В. Михайленко, А.В. Ставицький, В.О. Чуб, І.Я. Чугунов, а також інших дослідників. Учені розкривають проблеми системи середньострокового бюджетного планування, її механізмів і складових, вивчають іноземний досвід її функціонування. У той же час іноземні дослідники: J. W. Cook, J. Henriksson, E. Lexan, G.M. Winkle та багато інших приділили увагу ґрунтовному дослідженню проблем бюджетного планування на багаторічну перспективу. Також і російські науковці не обходять увагою проблеми середньострокового бюджетного планування. Серед них необхідно виділити роботи таких вчених, як Є.Н. Ведута, С.А. Власов, С.Ю. Глазьев, О.Г. Голиченко, В.П. Горегляд, Д.С. Львов, В.В. Мітрохін, Д.Є. Сорокін та інші. Науковці приділяють увагу впливу середньострокового бюджетного планування на стійкість державних фінансів та іншим проблемам державного бюджету. У той же час, недостатньо уваги у вітчизняній фінансово-економічній думці присвячено сучасним особливостям перспектив результативності середньострокового бюджетного планування та її критеріям.

МЕТА І ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Метою даної статті є аналіз характеристик результативності та ефективності середньострокового бюджетного планування, визначення її критеріїв. Завданням даної статті є пошук закономірностей системи функціонування середньострокового бюджетного планування з урахуванням визначення критеріїв її результативності.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Ефективна бюджетна політика — важливий фактор регулювання соціально-економічного розвитку держави. Одним із основних інструментів бюджетного регулювання соціально-економічних процесів є середньострокове бюджетне прогнозування — саме від таких прогнозів залежить якість і своєчасність рішень з питань форму-

вання дохідної частини бюджету, проведення податкової політики, державних видатків та міжбюджетних відносин, відповідно і збалансованість бюджетної системи, рівень ефективності бюджетного регулювання [1, с. 44].

На сучасному етапі державотворення в Україні при формуванні бюджету на наступний рік головна увага приділяється плануванню фінансових показників, а аналіз досягнутих результатів за минулі роки (окрім фінансового аспекту цільового використання коштів) і попередня оцінка очікуваних результатів практично не здійснюються. Варто погодитись із Т.С. Бабич у тому, що бюджетне планування зводиться здебільшого до обрахунку необхідних витрат для здійснення діяльності бюджетних установ без належної оцінки кінцевих, соціально важливих результатів для суспільства. Це дає підстави стверджувати, що в Україні досі реалізується принцип "утримання" мережі бюджетних установ, а часткове використання бюджетування не покращує цієї практики. Тому змінити таку систему можна лише шляхом поступового впровадження всіх елементів й інструментів бюджетування в комплексі [2, с. 16].

Виходом із такої ситуації, на наш погляд, є застосування ефективного системи середньострокового бюджетного планування. Застосування середньострокового бюджетного планування повинно здійснюватись на основі вивчення ефективного досвіду у розвинених країнах із урахуванням вітчизняних фінансово-економічних особливостей. У цьому процесі основним аспектом є прогнозування позитивної результативності планування державних фінансів на середньострокову перспективу.

Середньострокове бюджетне планування повинно стати важливим інструментом управління державними фінансами, який даватиме змогу мати якісний детальний, обґрунтований фінансовий план на середньострокову перспективу, що буде основою для вироблення державної соціальної та економічної політики [3]. Впровадження середньострокового бюджетного планування має полегшити бюджетний процес і сприяти підвищенню якості та результативності податково-бюджетної політики. В умовах існування середньострокового бюджетного планування бюджетний процес повинен починатися з уточнення показників першого року середньострокового плану, який береться за базу для розробки бюджету на наступний рік. Це забезпечить наступність податково-бюджетної політики та гарантуватиме нову реалізацію бюджетних програм, незалежно від бюджетного року. Однак, на погляд Т.М. Боголіб, найголовнішою цінністю має стати можливість вироблення конкретних і системних пропозицій щодо структурних реформ, запровадження яких дасть змогу досягти окремих цільових показників соціально-економічного розвитку. Розбудова ефективної та конкурентоспроможної економіки вимагає системного реформування сектора державних фінансів та підвищення ефективності бюджетних механізмів стимулювання економіки. У 2010 р. було ухвалено новий Бюджетний кодекс, який набрав чинності з 1 січня 2011 року. Попри те, що документ не містить революційних новацій, він вносить відчутні зміни до бюджетної системи України, які відкривають нові можливості для підвищення ефективності функціонування бюджетного механізму. Хоча водночас окремі новації створюють серйозні ризики для ефективності бюджетної політики [4].

У Бюджетному кодексі України (2010 р.) визначено заходи щодо удосконалення управління бюджетними ресурсами за кількома напрямками [5]. Зокрема — це підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів. Його зміст полягає в тому, що розпорядники бюджетних коштів отримуватимуть кошти не просто для фінансування своєї діяльності, а на досягнення конкретних результатів, які зафіксовані у відповідній програмі, власне на реалізацію якої вони отримали кошти [6, с. 265].

Важливу роль має відіграти запровадження середньострокового бюджетного планування. Новим кодексом вводиться механізм середньострокового бюджетного планування і прогнозування, орієнтований на стратегічні пріоритетні завдання. Відповідно до статті 21 нового Бюджетного кодексу Міністерство фінансів України за участю Міністерства економіки України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на Програмі діяльності уряду, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах [5].

Загалом середньострокове бюджетне планування є досить ефективним інструментом підвищення ефективності бюджетних видатків. Розпорядники отримують можливість розробляти довгострокові плани з гарантією, що реалізація цих проектів не буде зупинена через рік через причини перегляду пріоритетів. Наразі через нестабільність графіку фінансування в Україні гальмується реалізація багатьох великих інфраструктурних проектів [4].

В умовах наявності обмеженої кількості бюджетних ресурсів, на думку Т.М. Миговича, передумовою ефективного середньострокового планування стане запровадження бюджетних обмежень через установлення граничних розмірів видатків для всіх головних розпорядників бюджетних коштів. Основу розподілу граничних розмірів повинні складати попередні прогнози вартості існуючих бюджетних програм з урахуванням прийнятих урядом політичних рішень. Перевагою впровадження середньострокових граничних обсягів є те, що головні розпорядники коштів показуватимуть не бажаний ними обсяг видатків, який не підтверджений наявними ресурсами, а більш реальну картину видатків у середньостроковій перспективі. Саме існування таких обмежень, що виходять із прогнозованих ресурсів і середньострокової політики уряду, змусить головних розпорядників коштів виділити найбільш пріоритетний напрям своєї діяльності. Разом із тим Т.М. Мигович наголошує, що граничні обсяги на середньострокову перспективу є умовними, оскільки вони будуть коригуватися щороку, виходячи зі зміни економічної ситуації, зміни політики уряду, а також залежатимуть від пріоритетів і структурних змін у видатках головних розпорядників та якості обґрунтування ними оцінок своїх прогнозних видатків. Загалом, для забезпечення передбачуваності багаторічні оцінки слід розподіляти за функціями, розпорядниками бюджетних коштів і поміж програмами. Сильною стороною орієнтованих обсягів видатків головних розпорядників є те, що вони заохочують установи до коригування видатків бюджетної

програми з огляду на граничні обсяги видатків протягом середньострокового періоду [7, с. 251].

У цьому процесі середньострокове бюджетне планування має бути зорієнтоване на консолідований позитивний соціально-економічний результат. На наш погляд, дана результативність має бути побудована на критеріальній оцінці ефективності планування.

Важливою характеристикою якості реалізації середньострокового бюджетного планування є раціональність, яка, як правило, визначається вибором найкращого з декількох запропонованих варіантів виконання поставленого завдання або вирішення певної проблеми. Отже, планування державних фінансів передбачає досягнення заданих результатів з використанням найменшого обсягу коштів або досягнення найкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів шляхом порівняння альтернатив використання бюджетних та інших ресурсів. З огляду на це, система кількісно вимірюваних критеріїв результативності бюджетного планування повинна включати: рівень збирання бюджетних доходів у цілому та податків зокрема; рівень виконання бюджетних зобов'язань; величину бюджетного дефіциту і швидкість зростання державного боргу; обсяг фінансових ресурсів на обслуговування державного боргу; рівень монетизації бюджетного дефіциту (бюджетних потоків); величину валютних резервів, які використовуються для фінансування бюджетного дефіциту; динаміку ВВП; рівень безробіття; ступінь виконання законодавчих і прирівняних до них актів про бюджет. Залежно від конкретної соціально-економічної ситуації у країні до переліку цих показників можна додати дані про величину простроченої заборгованості по оплаті праці через відсутність бюджетного фінансування, величину простроченої заборгованості по оплаті держзамовлень, величину простроченої заборгованості бюджетних установ через їх недофінансування тощо. Розраховані узагальнені оцінки реалізації бюджетної стратегії порівнюються з критеріями ефективності цієї діяльності, для цього можна використати такі основні характеристики:

1) реалістичність бюджетної стратегії (щорічні бюджети є реалістичними і виконуються так, як це було заплановано);

2) повнота і прозорість (відбувається всебічне спостереження за бюджетними і фінансовими ризиками, а фінансова і бюджетна інформація є загальнодоступною);

3) складання бюджету відповідно до цілей стратегії (при складанні бюджету керуються міркуваннями реалізації бюджетної стратегії);

4) передбачуваність і контроль у процесі виконання бюджету (бюджет виконується впорядковано і передбачувано, існують механізми, що дозволяють здійснювати контроль за використанням державних коштів і управління ними);

5) зовнішній контроль і аудит (органами виконавчої влади застосовуються механізми контролю за використанням фінансів і виконанням рішень) [8].

У цьому контексті В.О. Чуб підкреслює, що досягнення зазначених критеріїв ефективності реалізації бюджетного планування досліджується за трьома рівнями: загальна бюджетна дисципліна; стратегічний розподіл ресурсів; ефективне надання послуг. У межах реалізації

першого напрямку необхідно привести чинне бюджетне законодавство у відповідність до потреб розвитку практики програмно-цільового бюджетування, невід'ємною складовою якої є визначення конкретних цільових показників ефективності реалізації бюджетної стратегії [8].

При цьому бюджетний процес має й властиві тільки йому показники, які характеризують раціональність його організації: результативність, ефективність використання ресурсів як у цілому, так й в окремих його фазах. Такими основними критеріями якості для фази планування виступають:

— своєчасність підготовки бюджету;

— рівень ефективності (з точки зору повноти використання наявних ресурсів для досягнення цілей соціальних груп);

— об'єктивність і вірогідність бюджетного плану (з точки зору обмеженості);

— адекватність плану (з погляду відповідності стратегічних пріоритетів).

Основними критеріями якості для фази виконання бюджету, на погляд С.М. Ващенко, можуть бути:

— точність виконання бюджету (відповідності плану й фактичного виконання);

— оперативність реакції на виникаючі відхилення й обставини;

— гнучкість (адекватність) реакції на виникаючі відхилення;

— ефективність реакції (з погляду втримання ризиків на припустимому рівні при наявних ресурсах).

Зіставлення зазначених критеріїв свідчить про істотну специфічність фаз бюджетного процесу з погляду їхнього впливу на досягнення загальних і специфічних цілей процесу середньострокового бюджетного планування в цілому [9, с. 172].

У цьому контексті слід зазначити, що критеріальна оцінка результативності середньострокового бюджетного планування активно використовується у країнах ЄС. Тому, важливість формування національних критеріїв результативності середньострокового бюджетного планування має бути черговим кроком щодо гармонізації вітчизняної бюджетної політики з нормативами ЄС.

Наприклад, Європейський Союз представив декілька ключових нормативно-правових актів, що мотивують країни-члени до прийняття та застосування важливих елементів середньострокового фіскального та програмно-цільового фінансового планування. Мова йде, зокрема, про Маастріхтську угоду 1992 р. та Амстердамський договір 1997 р., які вимагають, щоб уряди європейських країн застосовували довгострокові бюджетні розрахунки у поєднанні з реальними цілями для своїх державних програм. Бюджет ЄС надає допомогу тільки у бюджетному форматі, а певні індикатори вказують на ефективність використання ресурсів, виділених країнам-отримувачам [10, с. 7].

Головним узагальненим показником результативності середньострокового бюджетного планування є динаміка процесу консолідації державних фінансів. За позитивною спрямованістю цього процесу з досягненням/дотриманням фіскальної стійкості одночасно формується сталий економічний розвиток. При цьому фіскальна стійкість виступає головним чинником економічного зростання. Індикатори фіскальної стійкості на середньостроковому/довгостроковому часовому горизонті

кількісно характеризують динаміку процесу, зокрема ступінь необхідного регулювання щодо початкової бюджетної позиції, підвищення довгострокових витрат, повернення боргу на відповідному часовому інтервалі [11, 12]. Показовим кількісним орієнтиром слугує також індикатор чистої позиції державних фінансів INW [11].

ВИСНОВКИ

Таким чином, на наш погляд, результативність середньострокового бюджетного планування представляється як головне завдання бюджетного процесу, яке може бути формально визначене як набір інструментів, за допомогою яких максимально ефективно використовуються наявні у державному бюджеті фінансові ресурси у процесі досягнення визначеної стратегії розвитку. Закономірним є те, що результативність середньострокового бюджетного планування виявляється у виконанні системи задач, коректуванні касового плану дій, що забезпечує мінімізацію фінансових ризиків і ризиків управління соціальним розвитком.

У той же час, критеріями результативності бюджетного планування виступають такі показники, як: 1) позитивна динаміка індикаторів фіскальної стійкості; 2) максимальна відповідність оптимального розміру показників чистої позиції державних фінансів; 3) об'єктивна прогнозованість бюджетної динаміки; 4) ефективність управлінської реакції у процесі стримання ризиків на припустимому рівні при використанні наявних бюджетних ресурсів. Отже, результативність середньострокового бюджетного планування у загальному розумінні — це відповідність бюджетної політики ринковим процесам при спроможності забезпечення консолідації державних фінансів. У цьому контексті важливою науковою задачею у перспективі виступає пошук механізмів забезпечення результативності бюджетного планування у середньостроковій перспективі.

Література:

1. Зварич О. Середньострокове бюджетне прогнозування як складова бюджетного процесу // Фінанси та банківська справа. Вісник КНТЕУ. — 2011. — № 5. — С. 44—58.
2. Бабич Т.С. Бюджетування в Україні: становлення та перспективи розвитку: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.08 / Терезія Степанівна Бабич; Державний вищий навчальний заклад "Київський національний економічний ун-т ім. Вадима Гетьмана". — К., 2008. — 20 с.
3. Владимірова А. Прогнозирование и планирование в условиях рынка / Владимірова А. — М.: Дашков И. К., 2001. — 308 с.
4. Боголіб Т.М. Середньострокове бюджетне планування як бюджетний механізм стимулювання економічної активності в Україні / Т.М. Боголіб // Інвестиції: практика і досвід. — 2011. — № 12. — С. 121—125.
5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://www.rada.gov.ua>
6. Костина Н.И. Финансовое прогнозирование в экономических системах: учеб. пособ. для вузов. / Костина Н.И., Алексеев А. А. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 285 с.
7. Мигович Т.М. Середньострокове планування в системі організації формування та виконання бюджетів

за програмно-цільовим методом // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. — Випуск 5. — 2009. — С. 249—254.

8. Чуб В.О. Ефективність бюджетної стратегії // Сучасні тенденції державних фінансів. — 2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://libfor.com/index.php?newsid=142>

9. Ващенко С.Н. Региональный бюджет: критерии эффективности планирования и исполнения // Российское предпринимательство. — 2011. — № 12. — Вып. 2 (198). — С. 168—173.

10. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: навчальний посібник / [під заг. ред. І.Ф. Щербини] ІБСЕД, Проект "Зміцнення фінансової ініціативи", USAID, К., 2011 — 108 с.

11. Тимошенко М.В. Боргова стійкість в системі середньострокового бюджетного планування / М.В. Тимошенко // Банківська справа. — №7, 2013. — С.118—127.

12. Fiscal Sustainability Report — 2012 // European Economy. — 2012. — № 8. — P. 204.

References:

1. Zvarych, O. (2011), "Medium-term budget forecasting as part of the budget process", *Finansy ta bankivs'ka sprava. Visnyk KNTEU*, vol. 5, pp. 44 — 58.
2. Babych, T.S. (2008), "Budgeting in Ukraine: the formation and prospects of development", Ph.D. Thesis, economy, Kyiv'skyj natsional'nyj ekonomichnyj un-t im. Vadyma Het'mana, Kyiv, Ukraine.
3. Vladimirova, A. (2001), *Prognozirovanie i planirovanie v uslovijah rinka* [Forecasting and planning in market conditions], Dashkov, Moscow, Russia.
4. Boholib, T.M. (2011), "Medium-term budget planning as a budgetary mechanism to stimulate economic activity in Ukraine", *Investytsii: praktyka i dosvid*, vol. 12, pp. 121 — 125.
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2009), "The Budget Code of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2542-14> (Accessed 2 Oct 2013).
6. Kostina, N.I. (2002), *Finansovoe prognozirovanie v jekonomicheskikh sistemah* [Financial forecasting in economic systems], JuNITI-DANA, Moscow, Russia.
7. Myhovych, T.M. (2009), "Medium-term planning in system of organization budget formulation and execution of a program targeted approach", *Aktual'ni problemy rozvytku ekonomiky rehionu*, vol. 5, pp. 249—254.
8. Chub, V.O. (2011), "The effectiveness of the budgetary strategy", *Suchasni tendentsii derzhavnykh finansiv*, [Online], available at: <http://libfor.com/index.php?newsid=142> (Accessed 2 Oct 2013).
9. Vaschenko, S.N. (2011), "Regional budget: criteria of efficiency the planning and execution", *Rossyjskoe predprynimatel'stvo*, vol 12, no. 2, pp. 168—173.
10. Planuvannia mistsevykh biudzhetyv na osnovi prohramno-tsil'ovoho metodu: Navchal'nyj posibnyk / [pid zah. red. I.F. Scherbyny] IBSED, Proekt "Zmitsnennia finansovoi initsiatyvy", USAID, K., 2011 — 108 s.
11. Tymoshenko, M.V. (2013), "Planning for local budgets based on a program targeted approach", *Bankivs'ka sprava*, vol.7, pp.118—127.
12. "Fiscal Sustainability Report — 2012", *European Economy*, vol. 8, p.204.

Стаття надійшла до редакції 18.09.2013 р.