

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ МЕТОДОЛОГІЇ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

Розглядаються концептуальні підходи до запровадження методології середньострокового бюджетного планування та запропоновано напрями прогнозування бюджетних показників на основі методології прогнозних сценаріїв з використанням адаптивної моделі прогнозування.

Рассматриваются концептуальные подходы к применению методологии среднесрочного бюджетного планирования и предложены направления прогнозирования бюджетных показателей на основе методологии прогнозных сценариев с использованием адаптивной модели прогнозирования.

The article deals with the conceptual approaches of the medium-term budget planning and areas proposed budget forecasting performance based on the methodology of forecast scenarios using adaptive forecasting models.

Постановка проблеми. Традиційна практика планування бюджету в Україні передбачає формування його показників на один рік. Однак, в сучасних умовах, перед бюджетною політикою та системою бюджетного менеджменту виникають нові виклики: циклічність економічного розвитку, через що в практиці бюджетного регулювання необхідно застосовувати гнучкі механізми стимулювання або дестимулювання виробничої та інвестиційної активності; запровадження програмно-цільового методу планування, який передбачає планування бюджетних видатків в рамках бюджетних програм на кілька років наперед; необхідність врахування у бюджетному плануванні довго- та середньострокових орієнтирів розвитку економіки та соціальної сфери та ін. Тому, однією з ключових проблем удосконалення системи управління бюджетом та бюджетним процесом є запровадження механізму середньострокового бюджетного планування.

Аналіз останніх досліджень й публікацій. Основи організації середньострокового бюджетного планування та прогнозування представлено в Бюджетному кодексі України [1]. Дослідженням питань застосування програмно-цільового методу в контексті середньострокового планування займалися відомі вітчизняні науковці, серед яких І.В.Запатріна, М.І.Крупка, Ю.В.Пасічник, О.С.Редькін, Л.В.Фещенко, І.Я.Чугунов та ін. [2; 4; 7; 12]. Проблематиці середньострокового бюджетного планування, яке ґрунтується на формулюванні фінансової та економічної стратегії розвитку країни та узгодженні річного бюджету з перспективними фінансовими планами і прогнозами, приділяли значну увагу М.Я.Азаров, В.П.Александрова, О.І.Амоша, В.М.Геєць, В.М.Опарін, І.М.Потеряйло, Л.Д.Сафонова, В.М.Федосов, Ф.О.Ярошенко [3; 5; 8; 11]. Проте, значний науковий інтерес для осмислення засад середньострокового бюджетного планування представляє поглиблене дослідження концептуальних підходів щодо застосування методології середньострокового бюджетного планування, що дасть змогу надати пропозиції для запровадження середньострокового бюджетного планування у вітчизняну практику.

Мета дослідження – викласти концептуальні підходи до запровадження методології середньострокового бюджетного планування, а також визначити перспективні напрями реалізації середньострокового бюджетного планування, які можуть бути використані у вітчизняній практиці.

Основні результати дослідження. У 80-х рр. ХХ ст. провідними західними науковцями було сформульовано методологічні рекомендації про необхідність та доцільність запровадження середньострокового (на 3–5 років наперед) бюджетного планування. Реалізація цих рекомендацій дозволяє:

-визначити (уточнити) показники, які характеризують характер впливу на бюджет економічних циклів (тобто, врахувати ефект циклічності економічного розвитку), і на цій основі побудувати прогноз динаміки бюджетних доходів та видатків, що дає змогу точніше розрахувати параметри фіскальної політики (стимулюючої або дестимулюючої по відношенню до платників податків);

-спрогнозувати обґрунтованість затверджених та планованих бюджетних програм (з'ясувати фізичну наявність доходів для подальшого фінансування цих програм у середньостроковій перспективі);

-гармонізувати бюджетну політику з іншими напрямками соціально-економічної політики, в тому числі на основі виконання затверджених довго- та середньострокових програм економічного і соціального розвитку.

Крім того, в останні роки актуалізувалася проблема бюджетного вибору, коли органи бюджетного планування стикаються з множинністю варіантів (проектів) бюджетних рішень. Ухвалити оптимальне рішення, яке найбільшою мірою відповідає інтересам суспільства,

держави і політичних центрів, можна лише в рамках середньострокового планування, коли наслідки бюджетного рішення можна ретельно спрогнозувати як мінімум на 3–5 років наперед.

Як зазначають фахівці, в останні роки перехід до середньострокового бюджетного планування став одним із провідних напрямів реформування систем бюджетного менеджменту різних країн. Вказане реформування ґрунтується на формулюванні фінансової та економічної стратегії розвитку країни та узгодженні річного бюджету з перспективними фінансовими планами і прогнозами. На сьогодні ця практика отримала досить широке розповсюдження у світі й, по суті, стала загальноприйнятим стандартом управління суспільними фінансами [2, с. 12; 3, с. 38].

На тактичному рівні вивчення та узагальнення актуальних проблем щодо застосування процедур середньострокового бюджетного планування необхідне для:

- формування цілісної системи середньострокового планування (прогнозування) бюджету;
- визначення показників бюджетної політики на основі стратегічних орієнтирів (показників) економічного та соціального розвитку країни;
- урахування довгострокових прогнозів економічної кон'юнктури основних товарних ринків;
- узгодження стратегічних планів діяльності розпорядників бюджетних коштів з наявними бюджетними коштами.

Крім того, розробка та застосування процедур середньострокового бюджетного планування необхідне для забезпечення належного рівня гармонізації бюджетної політики з іншими напрямками економічної політики.

Натомість, не дивлячись на численні пропозиції науковців і практиків щодо запровадження у бюджетному процесі середньострокового планування [2; 4–7], це питання залишається невирішеним.

Середньострокове бюджетне планування можна визначити як здійснення комплексу заходів, спрямованих на розрахунок та обґрунтування ключових показників бюджету у середньостроковій перспективі (3–5 років). Ця робота може включати: прогнозування соціально-економічного розвитку з урахуванням зовнішніх викликів; визначення ключових рішень, які матимуть наслідки у середньостроковій перспективі; оцінку впливу отриманих результатів на бюджет; здійснення попередніх прогнозних розрахунків ключових показників бюджету у середньостроковій перспективі; уточнення ключових показників бюджету у середньостроковій перспективі з урахуванням обраної концепції бюджетної політики (дефіцитне фінансування, бездефіцитний бюджет тощо).

Основною метою середньострокового бюджетного планування є формування ефективної бюджетної стратегії (як правило, така стратегія розробляється на 3–5 років), яка спрямована на вирішення довгострокових та середньострокових завдань соціально-економічної політики. Бюджетну стратегію можна розглядати як сукупність основоположних довгострокових цілей, завдань і засобів бюджетної політики, що реалізуються в системі бюджетного менеджменту. В цьому контексті середньострокове бюджетне планування визначається як своєрідний інструмент системи фінансового управління, спрямованого на підвищення ефективності, дієвості та прозорості державного сектора, що здійснюється шляхом встановлення бюджетних цілей не тільки на наступний (плановий) рік, а й на перспективу [8, с. 148].

Призначення середньострокового бюджетного планування полягає у вирішенні завдань, що випливають з необхідності досягнення його мети. На основі аналізу низки наукових праць [2–6; 9–11] можемо виділити найважливіші завдання середньострокового бюджетного планування на сучасному етапі розвитку національної економіки, а саме:

- забезпечення належного рівня збалансованості державних фінансових ресурсів з урахуванням макроекономічних обмежень та викликів, а також необхідності виконання державою її функцій;
- визначення реальних джерел та обсягів доходів бюджету, виходячи із загальних засад економічної (в тому числі бюджетно-податкової) політики, а також стану економіки;
- визначення напрямів державних видатків, враховуючи цілі і завдання державної економічної політики (як правило, пріоритетні цілі і завдання зафіксовані у законах та державних програмах);
- здійснення ефективного управління борговою політикою держави;
- встановлення довго- та середньострокових бюджетних цілей і завдань (в тому числі в сфері фіскального регулювання);
- забезпечення передбачуваності (прогнозованості) соціально-економічних наслідків реалізації бюджетної політики;
- проведення єдиної, виваженої, обґрунтованої та законної бюджетної політики на всій території держави.

Натомість, не дивлячись на численні пропозиції науковців і практиків щодо запровадження у бюджетному процесі середньострокового планування, це питання залишається невирішеним.

В багатьох розвинутих країнах, в першу чергу в країнах ЄС, технологія середньострокового планування орієнтується на дотримання у бюджетній політиці стандартних показників державних фінансів, прийнятих згідно з Маастрихтськими угодами (1991 р.), які передбачають скорочення державного боргу і бюджетного дефіциту.

У всіх країнах, що застосовують середньострокове планування, постає питання, чи слід затверджувати перспективний бюджетний план у вигляді закону. У більшості країн, зокрема Великій Британії, Канаді, Нідерландах, Швеції, Франції, Новій Зеландії та інших, середньостроковий бюджет розробляється, вноситься і коригується одночасно зі щорічним бюджетом. У цих країнах підготовлений урядом багаторічний бюджет розглядається і схвалюється органами законодавчої влади, парламентами, має відомчий розріз та використовується в режимі "ковзного триріччя". Винятком є Німеччина й Австрія, де середньостроковий бюджет розробляється і затверджується урядом та представляється до парламенту по укрупнених позиціях в аналітичних цілях, а також США, де середньострокові проектування видатків розробляються і вносяться у складі бюджетної пропозиції Президента. При цьому так звані "прямі" або "обов'язкові" видатки (наприклад, соціальні зобов'язання) затверджуються на багаторічний період і не вимагають перезатвердження, а багаторічні фінансові плани представляються законодавчим органам влади виключно в довідкових цілях. З одного боку, перевагами затвердження бюджету на три роки у вигляді закону є гарантія реалізації обраних напрямів бюджетної політики, заходів державної підтримки економіки і соціальних програм, а також підвищення відповідальності органів влади за виконання покладених на них функцій. З іншого боку, законодавче затвердження державного бюджету на трирічний період посилює вимоги до якості організації бюджетного процесу, зокрема, до достовірності макроекономічного прогнозування, стабільності державної політики, її орієнтації на вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку [3, с. 42].

Вивчення міжнародного досвіду середньострокового бюджетного планування дає можливість зробити наступні висновки. В багатьох країнах, які використовують технологію середньострокового бюджетного планування, діє функціональна модель планування, яка має збалансовувати перспективні цілі з нагальними потребами, а також забезпечує дотримання принципів сталого розвитку. При плануванні багаторічних видатків увага зосереджується на запланованих результатах та їхній відповідності пріоритетам соціально-економічного розвитку. Обсяг видатків для фінансування діяльності бюджетних установ (відомств) визначається на основі лімітів, розрахованих на основі прогнозованого обсягу доходів. Додаткове фінансування окремих програм здійснюється лише за наявності додаткових (понадпланових) доходів.

Слід зазначити, що показники бюджетів різних рівнів досить чутливі до зміни економічної кон'юнктури. В результаті зміни цін, обсягів виробництва та споживання, доходів та видатків окремих інституціональних секторів можуть відбуватися суттєві коливання при формуванні доходної або видаткової частин бюджету. Тому перед початком визначення показників (індикаторів) бюджету на середньострокову перспективу слід чітко усвідомлювати – яка концепція бюджетної політики прийнята урядом за основу в якості методу регулювання економічного розвитку. На думку І.Чугунова та Л.Лисяк, бюджетна політика, що реалізується через систему бюджетних механізмів, повинна забезпечувати бюджетну рівновагу й ефективний вплив на соціально-економічні процеси [12, с. 8]. Щоправда, одночасне вирішення вказаних завдань, на нашу думку, не завжди можливе, оскільки стан рівноваги зазвичай не мотивує економічних агентів до підвищення ефективності використання ресурсів. Ще К.Маркс доводив, що ринкова рівновага веде до зниження суспільної ефективності, а тому у капіталістичному суспільстві держава змушена підтримувати "нерівновагу".

На нашу думку, методологія середньострокового бюджетного планування включає формування загального уявлення про стратегічні цілі та пріоритети, про бюджетну політику держави та її найважливіші напрями, про засоби реалізації зазначених цілей.

Стратегічне планування у бюджетному процесі – це процес формування довгострокових (як правило, на період 5 і більше років) цілей і завдань бюджетної політики, а також визначення механізмів їхнього досягнення (виконання) за допомогою бюджетних важелів.

Метою стратегічного планування у бюджетному процесі є визначення найбільш імовірних трендів (сценаріїв) бюджетної політики у довгостроковому періоді (як правило, на період 5 і більше років).

Документи, що визначають стратегічні орієнтири бюджетної політики держави, розробляються, як правило, фінансовими органами (Міністерство фінансів України) із залученням наукових установ, а затверджуються вищими органами держави (Президент, Верховна Рада, Уряд).

Пропонуємо розглядати загальну методологію визначення середньострокових показників проекту бюджету на основі проходження певних етапів (стадій) інституційно-функціонального рівня:

- середньострокове прогнозування показників соціально-економічного розвитку відповідного утворення (держави, регіону, територіальної громади);
 - визначення та уточнення середньострокових показників державних цільових і бюджетних програм на основі прогнозування, оцінювання та здійснення аналізу економічної ефективності їхнього виконання;
 - планування на цій основі конкретних середньострокових показників бюджетних доходів і бюджетних видатків із застосуванням певного методологічного інструментарію та ін.
- За результатами вказаних узагальнень складена схема, яка описує стадії середньострокового планування показників бюджетів (рис. 1).

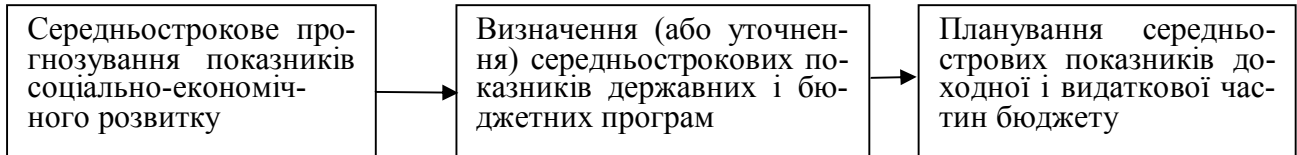


Рис. 1. Стадії середньострокового бюджетного планування.

Першим етапом є прогнозування і моделювання середньострокових показників соціально-економічного розвитку, в тому числі прогнозування основних показників, які беруться за основу при проектуванні (складанні) так званого "перспективного бюджету". Ця робота включає в себе розробку основних прогнозних макропоказників соціального і економічного розвитку на планові роки; розробку і затвердження середньострокової бюджетної резолюції; аналіз виконання бюджету за минулі періоди; очікуване виконання бюджету в поточному році.

Середньострокове прогнозування передбачає розробку та обґрунтування розпорядниками завдань (заходів) з метою виконання покладених функцій в контексті досягнення стратегічних цілей. Середньострокове прогнозування має супроводжуватися реалістичною оцінкою фінансових ресурсів, необхідних для реалізації запланованих заходів (за рахунок різних джерел фінансування). В процесі прогнозування показників бюджету використовують методологію індексного аналізу, сценарного прогнозування та адаптивні моделі.

На нашу думку, при прогнозуванні бюджетних показників доцільно використовувати методологію прогнозних сценаріїв, яка широко застосовується для моделювання і прогнозування багатофакторних систем, складові яких залежать від людського чинника (тобто є суб'єктивними і варіативними). Зазвичай в процесі сценарного прогнозування здійснюється побудова трьох сценаріїв: оптимістичного (бажаного), базового, песимістичного.

Визначення конкретних показників за різними сценаріями розвитку здійснюється на основі застосування методології моделювання. При моделюванні бюджетних показників необхідно враховувати прогнозні показники соціально-економічного розвитку країни, динаміку інфляції, ринкової кон'юнктури (в першу чергу у тих видах економічної діяльності, суб'єкти яких забезпечують бюджету найбільші доходи).

Наступною стадією середньострокового планування бюджетних показників є планування (визначення) конкретних показників бюджету на основі розроблених прогнозів (моделі прогнозних показників) розвитку національної економічної системи та її складових.

На нашу думку, на сучасному етапі розвитку національної економіки запровадження механізму середньострокового планування слід визнати в якості одного з ключових завдань бюджетного планування.

З погляду методології основною проблемою практичного запровадження середньострокового бюджетного планування є високий ступінь невизначеності загальної економічної політики, параметрів економічного розвитку, ключових фінансових показників, перспективних моделей регулювання господарського життя. Тому, пропонуємо здійснювати прогнозування бюджетних показників на основі використання методології адаптивного прогнозування, оскільки саме адаптивні моделі є найбільш достовірними в процесі прогнозування економічних показників в умовах значних змін зовнішнього середовища. Адаптивні моделі прогнозування – це моделі дисконтування даних, які здатні швидко пристосовувати свої кількісні (абсолютні та відносні) характеристики до зміни умов. Основним інструментом адаптивних моделей є математична модель з єдиним фактором «час».

Висновки. Однією з ключових проблем удосконалення системи управління бюджетним процесом є запровадження механізму середньострокового бюджетного планування, оскільки це дозволяє: визначити показники, які характеризують вплив на бюджет економічних циклів; скласти прогноз динаміки бюджетних доходів та видатків; точніше розрахувати параметри фіскальної політики (стимулюючої або дестимулюючої по відношенню до платників податків); спрогнозувати обґрунтованість затверджених та планованих бюджетних програм (з'ясувати фізичну наявність доходів для подальшого фінансування цих програм у середньостроковій перспективі); гармонізувати бюджетну політику з іншими напрямками соціально-економічної політики.

Аналіз світового досвіду показує, що практику середньострокового бюджетного планування (на 3–5 років) запроваджено у багатьох розвинутих країнах, у першу чергу в країнах ЄС, в яких технологія середньострокового планування орієнтується на дотримання у бюджетній політиці стандартних показників державних фінансів. У багатьох країнах, які використовують технологію середньострокового бюджетного планування, діє функціональна модель планування, яка має збалансовувати перспективні цілі з нагальними потребами, а також забезпечує дотримання принципів сталого розвитку.

Доцільно при прогнозуванні бюджетних показників використовувати методологію прогнозних сценаріїв, яка широко застосовується для моделювання і прогнозування багатофакторних систем, складові яких залежать від людського чинника з використанням адаптивної моделі прогнозування.

Перспективи подальших розвідок. У подальшому мають бути проведені розрахунки показників бюджету за методологією прогнозних сценаріїв з використанням адаптивної моделі.

Література

1. Бюджетний кодекс України. – Х.: Одиссей, 2011. – 128 с.
2. Крупка М.І. Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні / Крупка М.І. // Вісник Львівського національного університету ім. І.Франка. Серія економічна. – Львів, 2009. – Вип. 41. – С. 11–29.
3. Потеряйло І. Середньострокове планування в бюджетному процесі України / Потеряйло І.М. // Вісник КНТЕУ. – 2009. – № 4. – С. 38–46.
4. Фещенко Л.В. Вдосконалення бюджетного планування і прогнозування / Фещенко Л.В. // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2011. – № 34. – С. 154–156.
5. Боголіб Т.М. Середньострокове бюджетне планування як бюджетний механізм стимулювання економічної активності в Україні / Боголіб Т.М. // Економічний вісник університету. – 2011. – 17/1. – С. 121–127.
6. Кондусова Л.Ф., Нескорородева І.І. Теоретичні аспекти впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі України / Кондусова Л.Ф., Нескорородева І.І. // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2009. – № 26. – С. 189–194.
7. Редькін О., Михайленко С. Проблемні питання застосування програмно-цільового методу при виконанні бюджетних програм / Редькін О.С., Михайленко С.В. // Економіст. – 2010. – № 10. – С. 30–33.
8. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України. У 6-ти т. – Том 4: Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі / М.Я.Азаров, Ф.О.Ярошенко, О.І.Амоша (кер.авт.кол.) та ін. / Голова редакційної колегії М.Я.Азаров. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2004. – 386 с.
9. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері [монографія] / В.М.Гейць, В.П.Александрова, О.І.Амоша та ін. / за ред. акад. НАН України В.М.Гейця. – К.: Наукова думка; Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2008. – 383 с.
10. Садеков А.А., Соловйова Ю.М. Сталый розвиток і бюджетна політика в умовах реформування економіки / Садеков А.А., Соловйова Ю.М. // НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.19. – С. 156–162.
11. Реформування бюджетної системи України на інноваційних засадах: монографія / колектив авторів [заг. редакція Ф.О. Ярошенка]. – К.: Міністерство фінансів України, 2010. – 544 с.
12. Чугунов І.Я. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства / І.Я.Чугунов, Л.В.Лисяк // Фінанси України. – 2009. – № 11. – С. 3–11.