

Корнієнко Н. М.,

аспірантка НДФІ Академії фінансового управління

Міністерства фінансів України,

головний економіст-фінансист відділу супроводження, виконання та аналізу

бюджетних програм головного розпорядника бюджетних коштів

Департаменту з фінансово-економічних питань, бухгалтерського обліку

та фінансової звітності Міністерства фінансів України

СТРАТЕГІЧНЕ ТА СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Проаналізовано теоретичні й методологічні засади стратегічного та середньострокового планування бюджетних видатків і обґрунтовано необхідність подальшого запровадження стратегічного планування в контексті підвищення ефективності та прозорості бюджетних видатків. Досліджено зарубіжний досвід застосування стратегічного та середньострокового планування видатків бюджету, а також розглянуто передумови подальшого удосконалення середньострокового планування видатків бюджету в Україні.

Ключові слова: бюджет, бюджетний процес, бюджетне планування, видатки, бюджетна програма, ефективність, розпорядник бюджетних коштів, результативність, середньострокове бюджетне планування, стратегічне планування.

На сьогодні, коли зростає роль держави в регулюванні процесів, спрямованих на стійкий розвиток економіки, набувають актуальності поліпшення прозорості бюджету для громадськості, підвищення якості надання державних послуг і ефективності використання бюджетних ресурсів. Державне управління розглядається як макроекономічний регулятор відтворювальних процесів, спрямований на реалізацію пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України. Систему державного управління соціально-економічним зростанням необхідно розглядати у поєднанні із системою бюджетного прогнозування та планування.

Одним із найважливіших інструментів управління державою є бюджет. Науково обґрунтоване визначення обсягу та структури бюджетних видатків на перспективу з урахуванням забезпечення їх максимально ефективного та результативного впливу на соціально-економічний розвиток держави та регіонів створить передумови для прискореного економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі та підвищення життєвого рівня населення України.

Більшість науковців та фахівців зазначають, що проведення недостатньо послідовної політики внаслідок ухвалення законодавчих актів без урахування бюджетних можливостей на середньострокову перспективу негативно впливає на соціально-економічний розвиток країни.

Середньостроковому та стратегічному плануванню бюджетних видатків присвячено наукові праці багатьох вітчизняних вчених і практиків:

Я. Я. Дьяченка, І. В. Запатріної, М. І. Кульчицького, К. В. Павлюк, Д. В. Полозенка та ін.

Незважаючи на вагомі кроки, здійснені останніми роками в напрямі вдосконалення системи регулювання бюджетних відносин у сфері видатків, необхідно проводити подальше дослідження проблеми стратегічного та середньострокового бюджетного планування як інструментів підвищення ефективності використання бюджетних коштів з метою забезпечення реалізації перспективних завдань соціального та економічного розвитку держави.

Метою статті є аналіз переваг, передумов та обґрунтування необхідності подальшого запровадження стратегічного та середньострокового планування у бюджетному процесі.

Видатки бюджету як інструмент регулювання економічного розвитку почали активно використовувати у 30-х роках ХХ ст. на підставі досліджень засновників кейнсіанської теорії державних фінансів: Дж. Кейнса, П. Самуельсона, Р. Масгрейва, А. Хансена. Бюджет розглядався як важливий інструмент регулювання сукупного попиту. Відповідно до кейнсіанської теорії в умовах економічного спаду держава повинна скорочувати податкове навантаження на економіку та збільшувати обсяги видатків бюджету, допускаючи бюджетний дефіцит, посилюючи таким чином додатковий попит в економіці. В умовах економічного зростання бюджетне регулювання має стримувати сукупний попит, збільшуючи податкове навантаження та зменшуючи видатки бюджету.

Німецький економіст А. Вагнер у ХІХ ст. відкрив “закон зростаючої державної активності”, за яким темпи зростання державних видатків мають випереджати темпи зростання національного продукту. Основною концепцією вченого було те, що у державі, яка розвивається, видатки мають зростати швидше, ніж обсяги виробництва. Тобто система фінансів, яка швидко розширяється, є найважливішою складовою розвитку економічної системи¹.

Бюджетне управління видатками надає можливість цілеспрямовано впливати на темпи і пропорції соціального та економічного зростання регіонів і держави загалом. Перспективне планування й прогнозування видатків бюджету – важливий інструмент державного регулювання економічних і соціальних процесів, оскільки обґрунтовує напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням визначених цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку держави на середньо- та довгострокову перспективу.

На відміну від бюджетного прогнозування, бюджетне планування передбачає встановлення чітких бюджетних цілей та певних бюджетних показників і шляхів їх досягнення. Характерними особливостями плану є конкретність, визначеність та обов’язковість виконання. Мета планування – обґрунтування прийняття і практичної реалізації управлінських рішень,

¹ Теорія фінансів : підручник / за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : ЦУЛ, 2010. – 576 с.

тоді як мета прогнозування – створення наукових передумов для обґрунтування і реалізації цих рішень. План і прогноз взаємно доповнюють один одного, їх форми мають поєднуватись, а саме: прогноз може передувати плану, розроблятися після нього або створюватися у процесі розроблення плану у вигляді директивних показників².

Необхідність застосування планування на середньострокову перспективу обґрунтована тим, що для забезпечення реалізації стратегічних пріоритетів економічного розвитку країни термін дії річного бюджету надто короткий та не дає можливості прогнозувати обсяги видатків на виконання першочергових заходів державної політики на перспективу. Відправною точкою для підготовки річного бюджету мають бути конкретні напрями фінансово-бюджетної стратегії, яка складається з певного набору цілей та пріоритетів у різних галузях державної економіки.

Суть принципу середньострокового формування бюджету полягає в тому, що обсяги взятих зобов'язань визначаються на кілька років як норма для включення до видаткової частини бюджету планового року. Одноразово прийнята бюджетна програма не повинна переглядатися, вона автоматично включається до бюджету наступних років на весь термін реалізації, який зазначено в її паспорті.

Потрібно зауважити, що якісне середньострокове планування, особливо видаткової частини бюджету, неможливе без загальнодержавного стратегічного планування. Наприклад, складно визначити обсяг видатків на заробітну плату на середньостроковий період без стратегічного плану умов підвищення оплати праці працівників бюджетних установ, визначеного відповідно до законодавства держави. Отже, середньострокове планування, як і стратегічне, є багаторівневим та централізованим процесом.

Стратегічне планування – це процес встановлення стратегічних цілей та завдань відповідно до прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, визначення напрямів діяльності, спрямованих на ефективне використання людських та фінансових ресурсів головних розпорядників бюджетних коштів і відповідальних виконавців бюджетних програм.

Такі плани діяльності щороку складають відповідно до показників державного бюджету на плановий бюджетний період та прогнозу державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. З метою досягнення поставлених цілей головні розпорядники коштів формують бюджетні програми на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди, враховуючи термін їх реалізації³.

² Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку : монографія / за ред. І. Я. Чугунова. – К. : ДНУ “Академія фінансового управління”, 2009. – 848 с.

³ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

Стратегічні плани головних розпорядників бюджетних коштів мають містити конкретну інформацію, а саме:

- основні завдання органу влади;
- цілі, що необхідно досягти в середньо- та довгостроковій перспективі;
- середньо- та довгострокові плани бюджетних видатків;
- перелік бюджетних програм, за допомогою яких реалізуються завдання органу влади;
- основні види діяльності відповідно до функцій, які необхідно виконувати для досягнення поставлених цілей.

Стратегічне планування є циклічним процесом, що складається з багатьох етапів, які мають узгоджуватися з етапами бюджетного процесу, взаємозв'язок яких наведено на рисунку.

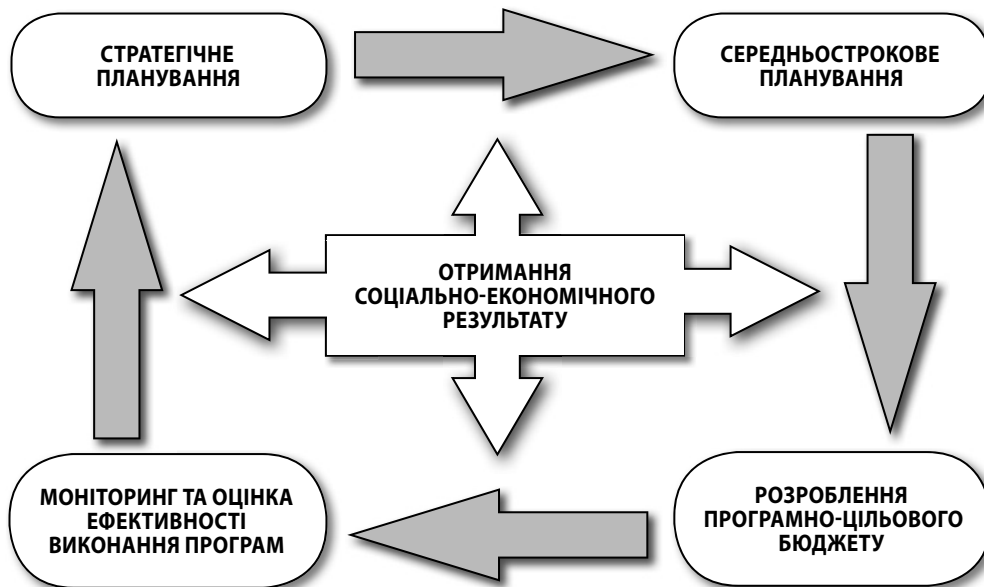


Рисунок. Взаємозв'язок етапів стратегічного планування та бюджетного процесу

Таким чином, здійснення середньострокового бюджетного планування дає змогу учасникам бюджетного процесу узгодити стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними коштами в рамках підготовки проекту бюджету на відповідний рік та наступні періоди, що стає передумовою та сприяє переходу до формування довгострокової бюджетної політики.

Відповідно до Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі середньострокове бюджетне планування – це визначення головними розпорядниками бюджетних коштів на підставі Програми діяльності Кабінету Міністрів України плану діяльності на середньо-

строковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі⁴.

Держава в особі відповідних органів управління, реалізуючи бюджетні програми, забезпечує реалізацію стратегії зростання, суспільного розвитку. Залежно від їхніх дій відбувається або сприяння, або гальмування активізації суспільного потенціалу.

Формування бюджетних програм повинно охоплювати:

- розроблення, аналіз та вибір програм, визначених у програмних документах органів влади;
- розроблення розпорядниками бюджетних коштів коротко- та середньострокових завдань і програм;
- визначення альтернативних шляхів виконання завдань програми.

Процес формування бюджету за програмами на середньострокову перспективу має передбачати такі етапи:

- 1) визначення та аналіз фінансових ресурсів бюджету, необхідних для реалізації програм;
- 2) оцінка очікуваних результатів;
- 3) моніторинг виконання бюджетної програми та її вартісна оцінка;
- 4) складання та подання бюджетних запитів для залучення бюджетної програми до проекту бюджету;
- 5) визначення обсягів видатків на бюджетну програму з урахуванням результатів діяльності минулих бюджетних періодів, оцінки планів та граничного обсягу видатків головного розпорядника бюджетних коштів, встановленого Міністерством фінансів України⁵.

Методологія бюджетування із застосуванням середньострокового бюджетного планування широко використовується як у розвинутих країнах, так і в країнах, що розвиваються. Дослідимо позитивний досвід запровадження середньострокового бюджетного планування в економічно розвинутих країнах.

Так, процеси середньострокового бюджетного планування в Австралії та Новій Зеландії сприяли посиленню контролю за видатками та в цілому забезпечили здорову бюджетну політику. В системах обох країн наголос робиться на прозорості, чіткості та законодавчих принципах фіскального менеджменту, а не на конкретних числових орієнтирах. Політичні завдання мають бути чітко визначені та вмотивовані, а також вписуватися у контекст стратегій на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу, змушуючи уряд ретельно прораховувати широкий спектр вирішальних та іноді складних питань фінансової політики. У такій структурі, де завдання та стратегічні напрями бюджетної політики чітко визначені, будуть очевидними

⁴ Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – С. 241.

⁵ Кульчицький М. І. Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом / М. І. Кульчицький, З. В. Перун // Фінанси України. – 2005. – № 2. – С. 78–83.

істотні відхилення від плану, і політикам необхідно їх обґрунтовувати та витратити додаткові кошти для збереження репутації, що, ймовірно, стане важливим стимулом для всіх відповідальних виконавців у дотриманні вимог структури.

Досвід Нідерландів демонструє важливість широкомасштабної бюджетної реформи, за якої уряд поступово впроваджує бюджетування за результатами практичної діяльності. Швеція також реформувала свої принципи бюджетного менеджменту, що посприяло відносній успішності її фіскальної системи, побудованої на основі правил управління видатками.

У Новій Зеландії було прийнято закон про фіскальну відповідальність з метою формалізації успішного реформування фіскального менеджменту, завдяки чому фінансова ситуація згодом покращилася. Також відповідно до цього закону десятирічні плани, які постійно оновлюються, є обов'язковими, а починаючи з 2004 р., один раз на чотири роки вимагається здійснення довгострокового фінансового аналізу. У Швеції та Фінляндії середньострокова бюджетна політика ґрунтується на багаторічному аналізі, що підвищує рівень суспільного розуміння фінансової політики, окресленої правилами.

Слід наголосити, що правила стосовно багаторічних видатків у деяких випадках допомагають дисциплінувати їх. Особливу зацікавленість викликають Нідерланди і Швеція, де багаторічні прогнози витрат були запроваджені доволі давно. Хоча обидві країни зазнавали певних труднощів з дотриманням деяких своїх цілей стосовно фіскального балансу, інертність наявних правил щодо видатків фактично обмежувала витрати. До того ж у Швеції останніми роками спостерігався профіцит бюджету, що вирізняє її з-поміж багатьох інших країн ЄС. Крім того, як з'ясувалося, нині структура видатків у Нідерландах стала важливим чинником значної фіскальної консолідації у країні, зокрема у періоди, коли економіка була слабшою. Попри це, необхідно наголосити, що правила самі по собі не створюють здорової бюджетної політики. Вони мають бути елементом широкомасштабних заходів, спрямованих на створення чітко визначеної, орієнтованої на середньострокову перспективу, ефективно керованої бюджетної політики. Бюджетні правила з кількісними показниками також порівняно легко можуть мотивувати громадськість і сприйматися нею, а тому добре вписуються у прозору та чітку структуру середньострокового бюджетного планування, посилюючи її.

Досвід застосування в економічно розвинутих країнах середньострокового бюджетного планування свідчить про його переваги:

- посилюються послідовність, стабільність і результативність бюджетної політики шляхом чіткого формулювання та забезпечення поступового виконання стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку;
- бюджетний процес стає безперервним та індикативним;
- розподіл бюджетних ресурсів стає оптимізованим у зв'язку з наявністю довгострокових пріоритетів у сфері державних видатків;

- результативність системи управління видатками бюджету підвищується;
- відповідальність розпорядників бюджетних коштів за ефективне та раціональне використання ресурсів бюджету посилюється⁶.

В Україні в сучасних умовах реформування системи державних фінансів середньострокове бюджетне планування видатків набуває особливої актуальності та потребує гнучкіших і виваженіших підходів з огляду на зростаючу складність їх регулювання за умов децентралізації економіки в усіх сферах суспільного життя.

У нашій країні спостерігається як зростання, так і зменшення видатків бюджетів усіх рівнів. Зокрема, у 2008 р. видатки зведеного бюджету (309 203,7 млн грн) зросли відносно попереднього року на 36,7 %, але у 2009 р. відбулося їх незначне зниження майже на 1 % (до 307 399,4 млн грн) за рахунок зменшення обсягу видатків державного бюджету на 1,2 %, тоді як видатки місцевих бюджетів зросли лише на 0,2 %. У 2010 р. видаткова політика стабілізувалася, і загальний обсяг видатків становив 377 842,8 млн грн, що на 23 % більше від попереднього року (таблиця).

Соціально-економічний розвиток України великою мірою залежить від бюджетної політики у сфері державних видатків, особливо на перехідному етапі економічних реформ, коли фінансові ресурси держави обмежені.

В умовах нестабільності економічного становища та обмеженості фінансових можливостей держави необхідно забезпечити акумулювання ресурсів на вирішення ключових суспільно значущих проблем, що дасть змогу реалізувати дієвість стратегії національного розвитку добробуту та процвітання країни як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Метою подальшого запровадження середньострокового планування видаткової частини бюджету України є передусім забезпечення ефективнішого використання обмежених бюджетних ресурсів завдяки реалістичній оцінці майбутніх бюджетних надходжень та визначенню пріоритетів у фінансуванні видаткових потреб шляхом прогнозування видатків на два наступних за плановим бюджетних роки.

Отже, запровадження середньострокового бюджетного планування в рамках реформування системи стратегічного планування загалом дає змогу:

- синхронізувати та ув'язати між собою не тільки державну політику в часовому просторі (на коротко- та середньострокову перспективу), а й за регіональною та галузевою ознаками (загальнодержавну та регіональну, боргову та монетарну, податкову та промислову політики);
- узгодити бюджетні програми з пріоритетами політики соціально-економічного розвитку;
- забезпечити послідовність соціально-економічної та податково-бюджетної політики;

⁶ Фінанси України: інституційні перетворення та напрямки розвитку : монографія / за ред. І. Я. Чугунова. – К. : ДННУ “Академія фінансового управління”, 2009. – 848 с.

Таблиця

Виконання Державного бюджету України за видатками

| Бюджет | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|---|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
| | Обсяг, млн грн | Темп зростання, % | Обсяг, млн грн | Темп зростання, % | Обсяг, млн грн | Темп зростання, % | Обсяг, млн грн | Темп зростання, % |
| Зведений бюджет України, у тому числі: | 226 054,4 | 136,7 | 309 203,7 | 99,4 | 307 399,4 | 99,4 | 377 842,8 | 122,8 |
| державний бюджет | 129 599,3 | 140,7 | 182 376,5 | 98,8 | 180 257,2 | 98,8 | 225 822,5 | 125,3 |
| місцеві бюджети | 96 455,0 | 131,5 | 126 827,2 | 100,2 | 127 142,2 | 100,2 | 152 020,3 | 119,7 |

Складено за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

- посилити взаємодію парламенту та уряду з бюджетних питань (розроблення бюджетної політики, розподіл бюджетних ресурсів);
- активізувати контроль за дотриманням принципу результативності видатків та доцільності їх продовження в середньостроковій перспективі;
- забезпечити реалізацію бюджетних програм, ефект від яких проявляється з деяким часовим лагом, а також багаторічних програм;
- покращити управління державними інвестиціями з точки зору забезпечення стабільності їх проведення, що має сприяти сталості економічного зростання та загальній макроекономічній стабільності;
- не допускати прийняття популістських рішень, не підкріплених фінансовими ресурсами та без належної експертизи наслідків їх реалізації⁷.

Зазначене, безперечно, сприятиме посиленню позитивного впливу бюджетної політики на соціальний розвиток та економічне зростання як передумови підвищення життєвого рівня та добробуту населення.

Необхідними передумовами запровадження середньострокового бюджетного планування видатків є:

- забезпечення підготовки змін до нормативної бази щодо запровадження інтегрованої звітності, яка міститиме всі дані та інформацію, що необхідні для середньострокового бюджетного планування;
- подальше запровадження програмно-цільового методу планування видатків бюджету;
- удосконалення методик визначення показників оцінки результативності суспільних послуг, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів;
- перегляд наявних бюджетних програм, їх доопрацювання, а також запровадження нових з метою їх відповідності програмам, спрямованим на економічний та соціальний розвиток держави.

Водночас необхідно перейти від підтримки окремих галузей економіки до стимулювання інвестиційних процесів у пріоритетних напрямках розвитку держави. Для цього слід впровадити комплексні програми для забезпечення довгострокового розвитку економіки та процесів її розширеного відтворення. Прямі бюджетні інвестиції через фінансування бюджетних програм мають стати ефективним інструментом соціально-економічного зростання держави.

⁷ Управління державним бюджетом України : підруч. для студ. ВНЗ / Міністерство фінансів України ; за заг. ред. М. Я. Азарова. — К. : Зовнішня торгівля : Новий друк, 2010. — 816 с.