
III. ФІНАНСИ ТА КРЕДИТ

УДК 330.534.4

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПІДХОДИ СТРАТЕГІЧНОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

Н. В. САВЧУК

(Державний вищий навчальний заклад
«Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»)

Анотація. Розглянуті інституційні підходи через пріоритетність стратегічного бюджетного планування.

Ключові слова: бюджетна система, бюджетний процес, бюджетна політика, податки, інституціональні підходи.

Автор намагався при викладенні матеріалу дослідити інституційні підходи з метою вдосконалення процесів розподілу і перерозподілу бюджетних коштів для підвищення самостійності бюджетних установ через реформування бюджетного процесу.

У ході дослідження були використані наукові праці вітчизняних та іноземних авторів, у яких досліджуються питання бюджетної політики в умовах глобальних ризиків, політики стабілізації економіки в Латинській Америці, питання бюджетного процесу в США тощо. Також приділено увагу питанням міжбюджетних відносин, стратегічним пріоритетам і стратегії бюджетних коштів в Україні.

Законодавче закріплення пріоритетів усеєдині бюджету призведе до раціональності як податкової політики, так і бюджетної політики загалом. Це виявиться не стільки у зменшенні податків, скільки у скороченні державних витрат.

У пошуках додаткових надходжень для фінансування централізованого бюджетного дефіциту у бюджетній системі України активно формуються механізми перекачування подат-

кового потенціалу країни в централізований бюджет. Темпи зростання податкових надходжень нині значно перевищують динаміку основних макроекономічних показників. Це той випадок, який Е. Фелпс назвав коли держава заважає розвиткові економіки [1]. Це було б виправданим у випадку перенесення відповідальності на центральні органи влади за надання громадянам України різноманітних бюджетних послуг. Проте, якщо подивись на динаміку витрат на соціальні потреби, то вона більше ніж удвічі відстає від динаміки зростання централізованого бюджету [2, с. 380, 569].

Зазначимо, що процеси, які проходять в Україні з використанням бюджетних коштів у період фінансової кризи, прямо протилежні світовим. У всьому світі, розпочинаючи з 2010 р., пріоритетними завданнями стало відновлення макроекономічної безпеки й оздоровлення бюджетних показників. З цією метою уряди більшості країн взяли курс на перехід від політики стимулювання до політики консолідації бюджетних ресурсів. Були прийняті рішення про розширення податкових баз

(Німеччина), заморожування зарплат у бюджетному секторі (Італія), пенсійну реформу (Франція, Іспанія), скорочення витрат і підвищення ставок ПДВ (Іспанія, Великобританія). Більш жорсткими стали вимоги до фінансових організацій, ряд країн (Великобританія, Франція, Італія) увели підвищені податки (50 %) на бонуси співробітників банків і фінансового сектора [3, с. 32–35]. Переважна частина латиноамериканських країн вдалася до заходів додаткового стимулювання економіки [4, с. 27–38].

Загалом, ситуація, що склалася в бюджетній системі України, вимагає зміни підходів у розподілі бюджетних коштів. Для оптимізації витрат необхідний перехід від кошторисного фінансування утримання бюджетної установи до надання субсидій на виконання державного завдання. Це дасть діючі стимули для підвищення економічної самостійності бюджетних установ, їх зацікавленості у підвищенні якості обсягу послуг, які надаються. Щоб досягти цієї мети відповідно до нового Бюджетного Кодексу України, необхідно реформувати бюджетний процес – на зміну традиційному розподілу асигнувань за напрямками діяльності має утвердитися принцип фінансування програм, кожна з яких має конкретні цільові показники і критерії оцінки ефективності. Мета такої зміни – перехід від логіки витрат до логіки результату.

Для реалізації такого переходу, наприклад, з досвіду США, необхідно створити у бюджетній системі структурну систему оцінки бюджетних програм. Для цієї мети у США при Президентів створено Адміністративно-бюджетне управління, яке щорічно уточнює детальну інструкцію про підготовку, подання і використання бюджету, в тому числі про складання стратегічного плану. Існуюча рейтингова оцінка програм, яка розроблена управлінням, може бути корисною і для України. Вона складається із чотирьох блоків питань: 1) відносно структури й мети програми – враховується прозорість мети і завдань, міра конкретизації кінцевих результатів; 2) обґрунтованість спрямування програми, необхідність її проведення в перспективі, пріоритетність цього напрямку відносно довгострокового періоду;

3) відповідно категорії фінансування програми, тобто пояснення необхідності забезпечення програми бюджетними та позабюджетними коштами у ході її реалізації; 4) кінцевого ефекту програми оцінюється міра прорахованості (достовірності) показників кінцевого ефекту, їх взаємозв'язок із показниками кінцевого результату [5, с. 92–95].

Зміни потребує і система моніторингу місцевих бюджетів. Вона має бути орієнтована у більшій мірі на виявлення факторів, які потенційно здатні дестабілізувати місцеві утворення, ніж на аналіз і виявлення існуючих проблем і поточної незбалансованості місцевих бюджетів. Але тут важливо не тільки моніторинг, а зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів. Воно має бути пов'язане із податковими надходженнями. Можна погодитись із теоретичними обґрунтуваннями науковців, що за місцевими бюджетами необхідно закріпити ті податки, на розвиток податкової бази яких можуть впливати органи місцевого самоврядування [6, с. 42–45]. На наш погляд, доповненням до цього могло б стати повернення місцевим органам права розпоряджатися надрами загальнопоширених корисних копалин. Це змінить сировинну базу місцевого будівництва й енергетики, а також збільшить місцеві доходи. Органам місцевого самоврядування, сіл і селищам міського типу важливо надати право розпоряджатися землею, державна власність на яку не розмежована (землі не сільськогосподарського призначення).

Результатом відміченого нами вище бюджетного регулювання є стагнація економіки загалом, зменшення індексів якості життя громадян України. Така політика призвела до зменшення еластичності витрат інших ланок бюджетної системи України і їх соціальної значимості. Хронічна нестача бюджетних коштів передається із центрального на місцеві рівні. Тому намагання максимізувати збалансованість центрального бюджету через бюджетну систему відбивається на нижчих її ланках, створюючи об'єктивні умови дисбалансу місцевих бюджетів. Ця тенденція має не тільки практичне вираження, а й законодавче підґрунтя: Бюджетний кодекс України закріплює принцип фіскального пріоритету центральних

органів влади із підлеглим становищем місцевих органів влади (БКУ роз. 5).

Відмічені нами недоліки є свідченням інституціональної незавершеності бюджетної системи як суспільного надбання. З теоретичного погляду така незавершеність розглядається як джерело виручення додаткової ренти [7, с. 24–31], а прогалини в інституціональному середовищі як лазівка для нецільового використання інститутів заради отримання особистої вигоди [8, с. 28–44]. Тому новий Бюджетний Кодекс України є кроком уперед до інституціональної завершеності бюджетної системи, але складається враження, що його мета зводиться до створення умов можливості мистецького вилучення бюджетних коштів урядовцями за рахунок відмови від тягаря соціальних виплат. Для бюрократів подібна рента є більш привабливою, ніж інноваційна, що пригнічує попит на інноваційні стратегії бюджетного процесу, і внаслідок цього сприяє руйнації наукових здобутків реформування бюджетної системи. Між іншим, такий підхід спостерігається в Україні і до інших економічних реформ [9, с. 5–20]. Такий феномен в українській дійсності можна пояснити існуючим типом і якістю політичних інститутів, на прямий взаємозв'язок яких з іншими інститутами вказують дослідники [10, с. 169–179].

Необхідно звернути увагу ще на одну об'єктивну зумовленість недосконалості розвитку бюджетної системи України, а саме відсутність законодавчої бази стратегічного планування. «Закон про державне стратегічне планування» поданий до розгляду у Верховну Раду України. Необхідність його прийняття для бюджетного планування зумовлена тим, що кожний бюджет повинен мати мету і пріоритети середньо- і довгострокових завдань. Подібний закон допоміг змінити соціально-економічну ситуацію у США у 30–40-х рр., Німеччині, Франції і Італії в 50–60-х рр., Південній Кореї у 70–80-ті рр., у Китаї у 80–90-ті рр. XX ст. [11, с. 20].

Законодавче закріплення бюджетної стратегії сприятиме раціональності структури видатків для досягнення головної мети. При цьому щорічна процедура прийняття бюджету залишається головним механізмом його

затвердження. У процесі цієї процедури встановлюються межі видатків за основними напрямками, завдяки цьому бюджетна політика визначається виваженістю. Такий підхід використовує переважна більшість розвинених країн світу [12, с. 40–45].

У цьому плані є значні теоретичні напрацювання зарубіжних та вітчизняних науковців [13, 14, с. 316–317].

До стратегічного бюджетного планування слід підходити не як до підготовки документа, а визначеної системи. По-перше, стратегія є продуктом детального системного аналізу середовища, в якому буде діяти держава чи місцеві її органи. По-друге, та формалізована стратегія, яка витікає із цього аналізу, має поєднувати цілий ряд елементів, зокрема місію, пріоритети, довгострокові цілі та завдання, а також детальний сценарій і стратегічний план його здійснення.

Скорочення горизонту цілеприпущень негативно впливає на окупність виробничих інвестиційних проектів за участю бюджетних коштів, визначає сучасну близькозорість не тільки стратегій розвитку територій, а й держави загалом. «Якщо влада не бачить результатів своєї діяльності через 7–10 років, то доцільність запуску ними середньо- та довгострокових проектів відсутнє, навіть при їх багатоманітності» [18, с. 46–47]. Український бюджетний процес передбачає прогноз на наступні два роки відповідно до бюджетного кодексу (БКУ). На цій підставі можна констатувати, що ряд стратегічних документів довгострокового планування – доктрин, концепцій, стратегій розвитку галузей і територій не має реального, законодавчо встановленого впливу на бюджетний процес. Можливо вони є орієнтиром для підготовки документів середньострокового горизонту планування на основі тих цілей, які задані у довгострокових документах. Це є проблемою бюджету розвитку, [19, с. 75–77] до якого прагне уряд України. Саме тому бюджет України характеризується як «бюджет проїдання», а не «розвитку».

Спираючись на інституціональні підходи, можна стверджувати, що сучасна модель бюджетного унітаризму продовжує розвиватися у відриві від реальності і трансформується

тільки в аспекті суто фінансових технологій, оновлення розрахункових формул тощо. Вимагається принципово інша системна модернізація системного унітаризму. Необхідні важливі методологічні зміни:

- формування дохідної частини бюджетної системи України необхідно орієнтувати на зміцнення дохідної бази бюджету кожного рівня при мінімізації розмірів централізованої фінансової допомоги на основі оптимального співвідношення централізованих і місцевих податків і адресного характеру безвідплатних перерахунків;

- витратну частину бюджетів усіх рівнів бюджетної системи України необхідно планувати на основі інституціональних правил (законодавчо закріплених нормативів) по розділах функціональної класифікації витрат, спрямовуючи їх на суспільно значимі цілі;

- модернізувати процедуру прийняття бюджету на основі мінімізації участі чиновників і максимального доручення громадських формувань у бюджетному процесі, щоб упередити «рознесення» бюджетних коштів і посилити суспільний контроль;

- змінити порядок відображення витрат у бюджетній звітності на всіх рівнях системи, забезпечити їх повну прозорість, що не дозволить номенклатурі «розчинити» свої бюджетні привілеї у загальному об'ємі постатейних витрат, тобто відображати окремими рядками вартості закордонних вояжів, подарунків, санаторного лікування тощо;

- на всіх рівнях бюджетної системи України змінити процедуру затвердження звіту про виконання бюджету, яка передбачала б відповідальність аж до звільнення чиновників, які перевищили нормативи фінансових витрат на власне утримання;

- необхідно розглядати можливість збільшення долі дотацій на вирівнювання і зменшення долі субсидій. Збільшення долі дотацій буде знижувати мотивацію до розвитку інфраструктури місцевих утворень.

Дотримання цих методологічних принципів модернізації унітарної бюджетної системи України допоможуть змінити погляд на бюджет як на «гаманець» державної влади, яка витрачає бюджетні нагромаджені кошти на

власний розсуд, іншим якісним змістом – «бюджет – це суспільне надбання, яке використовується в інтересах більшості населення країни» [19, с. 106–114].

Оцінка ефективності бюджетних витрат має визначати оцінку діяльності відповідних уповноважених державних (місцевих) структур, яка спрямована на зіставленні витрат і результатів від витрат бюджетних коштів. Проблема визначення ефективності бюджетних витрат слід розв'язувати в міру створення системи універсальних і можливих показників, які відображають її. Акцент має бути зроблений на їх динаміку, а не на абсолютне статистичне значення і розробку якихось норм або нормативів. Це найбільш ефективна, апробована методика оцінки використання бюджетних коштів, яка відповідає вимогам підвищення ефективності у державному секторі економіки.

Бюджетна політика України повинна враховувати законодавчо закріплені довгострокові стратегічні цілі. У найближчий період для України її пріоритетом має стати створення передумов для переходу від рецесії та екстенсивного зростання до сталого на інноваційній основі економічного пожвавлення. Найважливішими напрямками стратегії бюджетної політики мають стати:

- повне і своєчасне виконання бюджетних зобов'язань держави, інститутами управління на усіх рівнях бюджетної системи;

- стимулююча функція держави через використання бюджетних коштів має стати пріоритетною у формуванні стратегії використання бюджетних засобів усіх рівнів бюджетної системи;

- оптимізація структури видатків на комплексне, а не вибіркоче проведення економічних реформ спрямованих на активізацію і розширення дохідної бюджетної бази держави;

- законодавчо закріпити співвідношення спрямування бюджетних коштів на соціальні потреби й інвестування у реальний сектор економіки з метою стимулювання динаміки економічного зростання реального сектора економіки та формування сприятливого бізнес-клімату;

- закріпити показники допустимих щорічних і загальних показників боргового навантаження на економіку з використанням досвіду Швеції, коли витрати одного покоління не мають переноситися на борги іншого покоління;
- чітко виокремити найближчі перспективи в реалізації поточних заходів.

Ураховуючи світовий досвід законодавчого закріплення і механізмів дотримання їх виконання, необхідно на законодавчому рівні закріпити бюджетні правила, які спрямовані на оптимізацію видатків бюджету і мають стати основою фінансово-бюджетної політики. Вони мають включати: 1) правило збалансованості бюджету, яке законодавчо закріплює характеристику повного балансу доходів і видатків бюджету, структурний або циклічно скорегований баланс; 2) боргове правило, що встановлює відповідну частку державного боргу у відсотках до ВВП; 3) правила витрат, щодо обмеження бюджетних видатків, якими необхідно установити постійні обмеження на видатки загалом, а також на поточні видатки; 4) дохідні правила, які мають передбачати верхню межу доходів і спрямовані на підвищення надходжень і/або запобігання надмірному податковому навантаженню.

Важливим принципом міжбюджетних відносин системи вирівнювання має стати задоволення потреб індивіда у його суспільних потребах, не знижуючи при цьому норму витрат публічних послуг у ВВП. При цьому мета системи фінансового вирівнювання має полягати у тому, щоб поставити всі територіальні ланки бюджетної системи у рівні фінансові умови. Це необхідно, щоб створити однакові рівні послуг незалежно від доходів громадян, які там проживають та інших структурних факторів.

З економічного й управлінського поглядів у міжбюджетних відносинах можна сформулювати визначені стандарти вимог для надання цільових міжбюджетних трансфертів у вигляді субсидій і субвенцій:

1) у рамках проведення бюджетної політики централізації зміщення акцентів на субсидіарні механізми регулювання бюджетних потоків виправдана у таких висновках:

- у разі необхідності збільшення кількості послуг, що надаються (спрацьовує ефект мультиплікатора);

- коли змінюється якість послуг, що надаються, або якість робіт, які виконуються (як підвищення якості, так і відмова від надлишкового переліку, що функціонує);

2) а зміщення акцентів на делегування державних повноважень і їх фінансового забезпечення шляхом надання субвенцій (деконцентрації бюджетних витрат) може бути виправдане у таких випадках:

- у разі зниження собівартості послуг, що надаються, або її адміністрування;

- коли скорочуються (або виключаються) фінансові та часові витрати споживача на отримання ним послуг;

- коли з'являється можливість надання послуги із врахуванням особливостей попиту, який висувається із боку споживача.

Тобто впливи важливих інститутів вищого рівня бюджетної системи на бюджетну політику інститутів нижчого рівня виправдане у разі зростання кількісного та якісного показника послуг, зменшення їх собівартості, середніх грошових і часових витрат споживача послуги на її отримання, зміною рівня задоволеності споживача якістю і доступністю послуги.

ЛІТЕРАТУРА

1. Фелпс Э. Государство может мешать развитию экономики / Фелпс Э. // Бюджет. – 2012. – № 12. – С. 12–16
2. Бюджетна система : підручник / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : Центр учбової л-ри, 2012. – 630 с.
3. Гурвич Е. Т. Бюджетная политика в условиях новых глобальных рисков / Гурвич Е. Т., Фёдорова Р. Р. // Бюджет. – 2012. – № 2. – С. 32–35.
4. Семёнов В. Политика стабилизации экономики в Латинской Америке / Семёнов В. // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 5. – С. 27–38.
5. Судакова А. Г. Аудит программы целевого бюджета: зарубежный опыт / Судакова А. Г. // Бюджет. – 2011. – № 12. – С. 92–95.
6. Пронина Л. И. Разграничение полномочий. Финансовый аспект / Пронина Л. И. // Бюджет. – 2012. – № 8. – С. 42–45.

7. Петруня Ю. Институциональные факторы экономического роста / Петруня Ю., Ивашина А. // Экономическая теория. – 2010. – № 4. – С. 24–31.
8. Полицук Л. Нецелевое использование институтов: причины и следствия / Полицук Л. // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 28–44.
9. Дементьев В. Почему Украина не инновационное государство: институциональный анализ / Дементьев В., Вишневский В. // Экономическая теория. – 2011. – № 3. – С. 5–20.
10. Eicher T. Structural policies and growth: time series evidence from a natural experiment / Eicher T. // Journal of Development Economics. – 2010 – № 91. – P. 169–179.
11. Горбунов А. Н. Стратегии без ресурсов не бывает / Горбунов А. Н. // Бюджет. – 2012. – № 8. – С. 20.
12. Рибак С. Бюджетна стратегія: українські реалії та зарубіжний досвід / Рибак С. // Економіка України. – 2011. – № 9. – С. 40–45.
13. Брайсон Дж. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / пер. з англ. А. Кам'янець. – Л. : Літопис, 2004. – 352 с.
14. Стратегическое планирование / под ред. Уткина Э. А. – М. : Изд-во ЭКМОС, 1999. – 440 с.
15. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти : монографія / Шаров Ю. П. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
16. Запровадження стратегічного планування в Україні : зб. документів і матеріалів / уклад. В. Тертичка. – К. : Центр дослідження адміністративної реформи НАДУ, 2004. – 401 с.
17. Quade E. S. Analysis for Public Decisions / Quade E. S. – [3-rd, ed.]. – New York : Elvier Science Publishing Co., 1989. – 368 p.
18. Сурилова Ю. В. Стратегия и стратегические приоритеты / Сурилова Ю. В. // Бюджет. – 2012. – № 7. – С. 46–47.
19. Смирнова О. О. Проблема бюджета развития / Смирнова О. О. // Бюджет. – 2012. – № 4. – С. 75–77.
20. Швецов Ю. Теория и методология бюджета как общественного достояния / Швецов Ю. // Вопросы экономики. – 2011. – № 8. – С. 106–114.

Н. В. Савчук (Государственное высшее учебное заведение «Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана»). **Институциональные подходы стратегического бюджетного планирования.**

Аннотация. Рассмотрены институциональные подходы через приоритетность бюджетного планирования.

Ключевые слова: бюджетная система, бюджетный процесс, бюджетная политика, налоги, институциональные подходы.

N. V. Savchuk (Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman self-governing (autonomous) research university). **Institutional approaches strategic budget planning.**

Summary. Article is deals with institutional concepts in priorities of budgeting.

Keywords: budget system, budget process, budget policy, taxes, institutional approach.