

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс], прийнятий Верховною Радою України 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. – Назва з екрана.
2. Деркач М. І. Напрями підвищення ефективності казначейського контролю / М. І. Деркач, Л. Є. Дейкало, А. Ю. Чубак // Вісник ДДФА Серія «Економічні науки». – 2012. – № 1 (27). – С. 98–106.
3. Чуль О. М. Система деєржавного контролю: функціонування, проблематика, оптимізація / О. М. Чуль, Ю. М. Барських // Економічний простір. – 2011. – № 45. – С. 193–202.
4. Державна казначейська служби України [Електронний ресурс]: офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua>. – Назва з екрана.
5. Іваночко Я. Казначейство поставило міста на межу виживання [Електронний ресурс] / Іваночко Я. // iPress.ua. – Режим доступу: http://ipress.ua/articles/kaznacheystvo_postavylo_mistseve_samovryaduvannya_na_mezhu_vyzyvannya_10211.html. – Заголовок з екрана.

УДК 330.534.4

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПІДХОДИ СТРАТЕГІЧНОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

Н. В. Савчук, кандидат економічних наук

Під час написання статті автор намагався дослідити інституційні підходи з метою вдосконалення процесів розподілу і перерозподілу бюджетних коштів для підвищення самостійності бюджетних установ через реформування бюджетного процесу. У ході дослідження було використано наукові праці провідних вітчизняних і зарубіжних науковців, у яких досліджено питання бюджетної політики в умовах глобальних ризиків, політики стабілізації економіки Латинської Америки, питання бюджетного процесу в США тощо. Також приділено увагу питанням міжбюджетних відносин, стратегічним пріоритетам і стратегії бюджетних коштів в Україні.

Мета статті полягає у дослідженні інституціональних підходів стратегічного бюджетного планування та їх використанні під час підготовки стратегічного бюджетного планування в Україні з урахуванням турбулентності економічного середовища на основі комплексного аналізу теоретичних і практичних аспектів ефективності бюджетної політики.

Законодавче закріплення пріоритетів у середині 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 податкового потенціалу країни в централізований бюджет. Темпи зростання податкових надходжень нині суттєво 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 більш ніж удвічі відстає від динаміки зростання централізованого бюджету [2, с. 380, 569].

Відмітимо, що процеси, які проходять в Україні з використанням бюджетних коштів у період фінансової кризи, прямо протилежні світовим. У всьому світі з 2010 р. пріоритетними завданнями стали відновлення макроекономічної безпеки і оздоровлення бюджет-

них показників. Для цього урядами більшості країн був взятий 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), пенсійній реформі (Франція, Іспанія), скорочення витрат і підвищення ставок ПДВ (Іспанія, Великобританія). Більш жорсткими стали вимоги до фінансових організацій, ряд країн (Великобританія, Франція, Італія) ввели 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, ситуацію, яка склалася в бюджетній системі України, необхідно змінювати, зокрема підходи до розподілу бюджетних коштів. Для оптимізації витрат необхідний перехід від кошторисного фінансування утримання бюджетної установи до надання субсидій на виконання державного завдання. Це дасть реальні стимули для підвищення економічної самостійності бюджетних установ, їх зацікавленості у підвищенні якості обсягу послуг, які надаються. Щоб досягнути 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 із яких має конкретні цільові показники і критерії оцінки ефективності. Мета такої зміни – перехід від логіки витрат до логіки результату.

Враховуючи досвід зарубіжних країн, з метою реалізації такого переходу необхідно створити у бюджетній системі України структурну систему оцінки бюджетних програм. Наприклад, у США було створено при Президентів Адміністративно-бюджетне управління, яке щорічно уточнює детальну інструкцію про підготовку, подання і використання бюджету, в тому числі про складання стратегічного плану. Розроблена управлінням рейтингова оцінка програм може бути корисною і для України. Вона складається із чотирьох блоків питань: 1) відносно структури і мети

програми – враховується прозорість мети і завдань, міра конкретизації кінцевих результатів; 2) відносно обґрунтованості спрямування програми – необхідність її проведення в перспективі, пріоритетність цього напрямку відповідно до довгострокового періоду; 3) відповідно категорії фінансування програми, тобто пояснення необхідності забезпечення програми бюджетними і позабюджетними коштами у ході її реалізації; 4) відносно кінцевого ефекту програми – оцінюється міра прорахованості (достовірності) показників кінцевого ефекту, їх взаємозв'язок із показниками кінцевого результату [5, с. 92–95].

Необхідно також змінити і систему моніторингу місцевих бюджетів, яка вона має бути орієнтована у більшій мірі на виявлення факторів, які потенційно здатні дестабілізувати місцеві бюджетні організації, а не на аналіз і виявлення існуючих проблем і поточної незбалансованості місцевих бюджетів. Але тут важливо не тільки моніторинг, а зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів, що має бути пов'язане із податковими надходженнями. Можна погодитися з теоретичними обґрунтуваннями науковців у тому, 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 вищезазначеного бюджетного регулювання є стагнація економіки загалом і зменшення індексів якості життя громадян України зокрема. Оскільки 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 максимізува-

ти 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 має законодавче підґрунтя: Бюджетний кодекс України закріплює принцип фіскального пріоритету центральних органів влади із підлеглим становищем місцевих органів влади (БКУ розділ 5).

Недоліки, які ми виокремили, свідчать про інституціональну незавершеність 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 попри те, що новий Бюджетний кодекс України є кроком уперед до інституціональної завершеності бюджетної системи, складається враження, що його мета зводиться до створення умов можливості мистецького вилучення бюджетних коштів урядовцями за рахунок відмови від тягаря соціальних виплат. Для бюрократів рента є більш привабливою інновацією, що подавляє попит на інноваційні стратегії бюджетного процесу, і як наслідок, 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 обумовленість недосконалості розвитку бюджетної системи України – це відсутність законодавчої бази стратегічного планування. Поданий на розгляд до Верховної Ради України законопроект «Про державне стратегічне планування» визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни. Необхідність його прийняття для бюджетного планування викликана тим, що кожний бюджет повинен мати мету і пріоритети середньо- і довгостро-

кових завдань. У свій час 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 чому бюджетна політика визначається виваженістю. Такий підхід здійснюють більшість розвинених країн світу [12, с. 40–45].

У цьому плані є значні теоретичні напрацювання зарубіжних та вітчизняних науковців [13–17].

На нашу думку, до підготовки стратегічного бюджетного планування слід підходити як до визначеної системи, а не окремого документа. 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 й завдання, а також детальний сценарій і стратегічний план його здійснення.

Скорочення горизонту цілеприпущень негативно впливає на окупність виробничих інвестиційних проектів за участю бюджетних коштів і визначає сучасну недалекоглядність не тільки стратегій розвитку територій, а й держави загалом. Так, «якщо влада не бачить результатів своєї діяльності через 7–10 років, то доцільність запуску ними середньо- та довгострокових проектів відсутня, навіть при їх багатоманітності» [18, с. 46–47], а відповідно до Бюджетного кодексу України, український бюджетний процес передбачає прогноз тільки на наступні два роки. На цій підставі можна констатувати, що ряд стратегічних документів довгострокового планування – доктрин, концепцій, стратегій розвитку галузей і територій не мають реально обґрунтованого та законодавчо встановленого впливу на бюджетний процес. Вони можуть бути орієнтиром для

підготовки документів середньострокового горизонту планування на основі тих цілей, які задані у довгострокових документах. Це є проблемою бюджету розвитку [16, с. 75–77], до якого прагне уряд України. Саме тому бюджет України характеризується як «бюджет проїдання», а не «розвитку».

Опираючись 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. На нашу думку, потрібна принципово інша, системна модернізація бюджетного унітаризму. Необхідні важливі методологічні зміни, а саме:

- формування дохідної частини бюджетної системи України необхідно орієнтувати на зміцнення дохідної бази бюджету кожного рівня за умови 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 з переважанням їх спрямування 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 усіх рівнях системи, забезпечити їх повну прозорість, що не дозволить номенклатурі «розчинити» свої бюджетні привілеї у загальному обсязі 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 вищезазначених методологічних принципів модернізації унітарної бюджетної системи України допоможуть змінити погляд на бюджет не як на «гаманець» державної влади, яка витрачає бюджетні нагромаджені кошти на свій погляд, а наповнити його іншим якісним змістом – «бюджет – це суспільне надбання, яке використовується в інтересах більшості населення країни» [20, с. 106–114].

Оцінка ефективності бюджетних витрат має визначати оцінку діяльності відповідних уповноважених державних (місцевих) структур, яка спрямована на зіставлення витрат і результатів від витрат бюджетних коштів. Проблема визначення ефективності бюджетних витрат має вирішуватися в міру створення системи універсальних і можливих показників, які її відображають. Акцент має бути зроблений на їх динаміку, а не на абсолютне статистичне значення та розробку яких-небудь норм або нормативів. Така методика оцінки використання бюджетних коштів є найбільш ефективною й апробованою та відповідає вимогам підвищення ефективності у державному секторі економіки.

У бюджетній політиці України необхідно 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 всіх 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;
- законодавче закріплення 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;
- закріплення допустимих щорічних показників і загальних показників боргового навантаження на економіку з використанням досвіду Швеції (коли витрати одного покоління не мають переноситись 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 для того, щоб створити однакові рівні послуг незалежно від доходів громадян,

які там проживають, та інших структурних факторів.

З економічного й управлінського погляду в міжбюджетних відносинах можна сформулювати визначені стандарти вимог для надання цільових міжбюджетних трансфертів у вигляді субсидій і субвенцій, а саме:

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) 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;
- у разі скорочення (або виключення) фінансових і часових витрат споживача на отримання ним послуг;
- у разі появи можливості надання послуги із урахуванням особливостей попиту, який висувається із боку споживача.

Отже, впливи важливих інститутів вищого рівня бюджетної системи на бюджетну політику інститутів нижчого рівня виправдані у разі зростання кількісного та якісного показника послуг, зменшення їхньої собівартості, середніх грошових і часових витрат споживача послуги на її отримання, зміни 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 учбо-

- вої л-ри. – 2012. – С. 380, 569.
3. Гурвич Е. Т. Бюджетная політика 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 программно-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. Полищук Л. Нецелевое использование институтов: причины и следствия / Полищук 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 / Брайсон Дж. ; пер. з англ. А. Кам'янець. – Л. : Літопис, 2004. – 352 с.
 14. Стратегическое планирование / под ред. Уткина Э. А. – М. : ЭКМОС, 1999. – 440 с.
 15. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти : монографія / Шаров Ю. П. – К. : Видво 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 экономик. – 2011. – № 8. – С. 106–114.

УДК 658.15

ПОРОГОВІ ТА ЦІЛЬОВІ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКІВ МОНІТОРИНГУ ФІНАНСОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ТОРГОВЕЛЬНОГО ПІДПРИЄМСТВА

В. О. Козуб

Досягнення стійких конкурентних переваг, рівень інвестиційної привабливості та ділової активності підприємства у значній мірі залежать від фінансових результатів, що доводить актуальність дослідження питань щодо управління ними.

Різні аспекти управління фінансовими результатами відображені у працях І. О. Бланка,

Ф. Ф. Бутинця, Н. О. Власової, В. В. Ковальова, Л. О. Лігоненко, А. А. Садекова, Л. В. Фролової, Р. С. Хиггінса, А. Д. Шеремета та ін. [1–9]. Зокрема у працях [1, 2, 4] подано концептуальні основи механізму управління фінансовими результатами, у працях [3, 7–9] методичний інструментарій їх діагностики й аналізу, у працях [1, 6] розглянуто особливос-