

Directions for developing the methodology of budget planning in Ukraine

Roman Zhebchuk

Department of Economics,
Chernivtsi National University named after Yuriy Fedkovych,
UKRAINE, Chernivtsi, M. Kotsyubynskyj street 2,
E-mail: R.zh@inbox.ru

Current economic conditions are changing from a high level of dynamism. This necessitates rapid adaptation of the budget planning and leads to the development of methodology for budget planning.

Another cause of this system is a problem in the functioning of the system. The proof of imperfection of the process of budget planning is the lack of accuracy of the government's macroeconomic indicators, used as a basis for further planning IA forecasting revenues (Table 1).

In this situation, you should also consider that the budget planning process and is a multi frequently in low-definition data. Science is still not known any effective solution algorithm for any multi-task with fuzzy data.

The solution to this problem would be to utilize management tools management of complex development, in particular, is a creative model that belong to the type of transformation models.

At the same time, high demands for efficiency, productivity and controllable processes that enhance quality of life of society and entering a new level of social development, causing the need for tools and techniques of project management at the state level.

Today project management in many countries is a powerful tool for managing innovative potential and achievement of higher efficiency and productivity in government regulation, the introduction of innovative changes and developments in all sides of society.

Thus, budgetary planning - is a complex dynamic system. This system economic development requires appropriate management decisions to ensure its effective operation and improvement. This, in turn, necessitates the use of international experience and analysis of national practices for adapting and improving foreign national budget planning methods. By these methods include a method for constructing models of creative project management of public finance system, program and software design methods of budget planning.

Напрямки розвитку методології бюджетного планування в Україні

Роман Жебчук

НДФІ Академії фінансового управління Міністерства фінансів України, кафедра фінансів і кредиту, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, УКРАЇНА, м.Чернівці, вул. М. Коцюбинського, 2,
E-mail: R.zh@inbox.ru

Автором обгрунтовано необхідність розвитку методології бюджетного планування в Україні, здійснена оцінка якості бюджетного планування з огляду на якість прогнозів показників економічного й соціального розвитку та зведеного бюджету України, окреслено можливості використання методу побудови креативних моделей управління проектами розвитку системи державних фінансів, програмно-проектний методу як інструментів розвитку системи бюджетного планування.

Ключові слова – державні фінанси, бюджет, бюджетне планування, методологія, креативна модель управління, програмно-проектний менеджмент.

I. Вступ

Сучасне економічне життя важко уявити без заходів (інструментів) спрямованих на забезпечення функціонування економічної системи в найближчому майбутньому. Важливим засобом, що допомагає досягнути поставлених цілей на шляху соціально-економічного розвитку є, беззаперечно, бюджетне планування. Адже від наявності науково-обгрунтованих планів, їхньої реалістичності та якості методології планування і ефективності прийнятих на їхній основі управлінських рішень залежить рівень розвитку держави та добробут населення.

Недооцінка вітчизняними науковцями і практиками ролі планування та прогнозування у організації державних фінансів і визначенні бюджетних доходів та видатків призвела до виникнення дисбалансів у податковій політиці й управлінні бюджетними потоками [3, С.72].

Оскільки сучасні економічні умови змінюються з високим рівнем динамізму, це зумовлює необхідність швидкої адаптації (гнучкоті) системи бюджетного планування, що, в свою чергу, спричинює та пришвидшує □ процес розвитку методології бюджетного планування.

Так, проблемам бюджетного планування присвячено праці вітчизняних науковців і практиків: М.Я. Азарова, П.Ю. Буряка, В.М. Гейця, Т.І. Єфименко, Ю.Б. Іванова, А.І. Крисоватого, Т.Ф. Куценко, І.О. Лютого, Ц.Г. Огня, В.М. Опаріна, В.М. Федосова, Ф.О. Ярошенка та ін. Разом із тим більшість вітчизняних наукових робіт описують проблеми планування дохідної чи видаткової частини бюджету і майже не розглядають □ процесу планування комплексно, як єдиної системи. В наслідок цього, даний аспект бюджетного планування

досі залишається малодослідженим, що є перешкодою на шляху розвитку як системи планування, так і державних фінансів в цілому.

II. Основна частина

Важливою причиною, що зумовлює процес розвитку системи бюджетного планування є необхідність у підвищенні рівня якості бюджетних планів. Адже сьогодні активно розробляються різні стратегічні програми, затверджуються прогностичні макропоказники (доходи й видатки бюджету, ВВП, рівень бюджетного дефіциту), проте, вони не враховуються навіть у наступних роках, не говорячи вже про середньо- чи довгострокову перспективу. Тобто проблема полягає не в кількості розроблених планів, а в їх низькому рівні якості.

Доказом недосконалості процесу бюджетного планування є недостатня точність урядових прогнозів макроекономічних показників, що використовуються як база для подальшого планування та прогнозування бюджету (Табл. 1).

Дані Табл. 1 свідчать, що лише 55 % урядових прогнозів є точними. Саме тому, скоріше за все, вони не коригуються щороку, а кожного разу розробляються заново. Майже такий самий рівень точності мають прогнози більшості макропоказників економічного й соціального розвитку (зокрема, прибуток прибуткових підприємств, баланс товарів і послуг, імпорт товарів і послуг), хоча прогнози дефлятора ВВП, індексів споживчих цін і цін виробників, на основі яких також здійснюється прогнозування податкових доходів бюджету, відповідають умовам адекватності. Зважаючи на формальний характер урядового прогнозування, можливо, такий рівень точності вважають достатнім: у дійсності при розрахунку планових показників бюджету на наступні роки ці прогнози не використовуються [1], не в останню чергу — через їх ненадійність і недосконалість, а також часті зміни бюджетного й податкового законодавства та зміну раніше обраних пріоритетів у бюджетних видатках під впливом різних політичних сил. До того ж між читаннями щодо проекту бюджету у Верховній Раді відбуваються суттєві коригування планових і прогностичних показників, і середньостроковий прогноз автоматично втрачає актуальність. Саме тому існуюча ситуація вимагає кардинальних змін: урядовці повинні усвідомити, що планування строком лише на один рік недостатньо майже для всіх видів діяльності. Не є винятком і бюджетна сфера.

В цій ситуації необхідно також ураховувати, що планування і прогнозування бюджету є багатоцільовим процесом і часто здійснюється за умов недостатньої чіткості даних. Науці ж досі не відомо жодного ефективного алгоритму рішення будь-якої багатокритеріальної задачі з нечіткими даними, оскільки для будь-якого рішення можна знайти безліч аргументів "за" і "проти", завжди будуть наявні втрати від нереалізованих можливостей [3, С. 83].

Вирішенням даної проблеми може стати використання інструментів управління складними системами розвитку, зокрема, це креативні моделі, що належать до моделей трансформаційного типу.

Креативна модель - структура знань, предметної галузі, яка включає навігаційну структуру (Рис. 1). Навігаційна структура зазвичай виконує функції візуалізації алгоритмів, що стосуються реакції на виклики зовнішнього середовища, розв'язання внутрішніх проблем системи, підготовки та надання в зовнішній простір системи інформації (меседжів) щодо поточного стану, цілей і стратегії її розвитку.



Рис. 1. Креативна модель виконання завдання

Креативна модель може формувати набір креативних шаблонів, котрі застосовуються для виконання конкретних завдань. Ядро креативної моделі включає необхідне різноманіття (за законом Ешбі) механізмів управління, які моделюють діяльність складної системи та управляють її ефективністю [я, С4].

Креативні моделі складної системи класифікують за різними критеріями, серед яких нас цікавлять:

- рівнем управління — стратегічні, тактичні, операційні;
- збалансованістю рішень — збалансовані, незбалансовані, частково збалансовані, умовно збалансовані;
- мірою оптимізації управлінських рішень — оптимізовані, неоптимізовані, частково оптимізовані;
- вбудованими механізмами — планування, оцінки, контролю тощо.

Креативні моделі містять механізми виконання завдань. Виділимо такі з них: навігаційного типу, формування збалансованих розв'язань проблем, планування, організації, стимулювання, контролю, оцінки, комплексні.

Елементами типової структури моделі креативного шаблону є [4, С.6]:

- 1) головна сторінка (назва, код шаблону, місяць й система цілей, інша загальна інформація);
- 2) проблеми й виклики, що є типовими для даної ситуації (візуалізація поведінки оточення);
- 3) стратегія розв'язання проблеми (візуалізація дорожньої карти);
- 4) запропоновані рішення (візуалізація архітектури проекту або програми);
- 5) аналіз очікуваних результатів та їх візуалізація;
- 6) структура презентації зі схемою візуалізації;
- 7) висновки;
- 8) візуалізація найкращої практики й уроків.

Оцінка якості прогнозів показників економічного й соціального розвитку та зведеного бюджету України на 2005—2009 рр. [3, С. 74]

Показник	Похибки прогнозу на основі показників, %		Точність (адекватність) прогнозу
	RMSPE	MAPE	
ВВП номінальний	23,59	24,49	задовільна
ВВП реальний, темпи зростання	13,60	9,68	добра
Індекс споживчих цін	9,03	9,13	висока
Індекс цін виробників	12,46	16,64	добра
Прибуток прибуткових підприємств	462,58	348,04	незадовільна
Фонд оплати праці	43,65	49,79	погана
Баланс товарів і послуг (платіжний баланс)	310,26	300,31	незадовільна
Експорт товарів і послуг	39,50	55,84	незадовільна
Імпорт товарів і послуг	328,22	456,62	незадовільна
Доходи бюджету	43,52	45,90	погана
Податкові надходження	42,28	44,50	погана
Податок з доходів фізичних осіб	35,77	36,65	задовільна
Податок на прибуток підприємств	42,19	42,18	погана
ПДВ	128,48	118,32	незадовільна
Акцизний збір (податок)	21,48	20,34	задовільна

Примітки:

1. Базові показники для розрахунків взято з постанов Кабінету Міністрів України "Про схвалення прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на три роки", прийнятих за період 2005—2009 рр.

2. Оцінку якості прогнозів здійснено параметричними методами аналізу точності прогнозів за результатами ехривпрогнозування (2005—2009 рр.) на основі показників ЯМБРЕ — кореня із середньоквадратичної похибки та MAPE — середньої абсолютної похибки. Якщо значення цих показників менше ніж 10 %, прогноз вважається адекватним, тобто має високу точність, якщо 10 — 20 % — добру, 20—40 % — задовільну, 40—50 % — погану і понад 50 % — незадовільну, тобто не відбиває тенденції досліджуваного процесу.

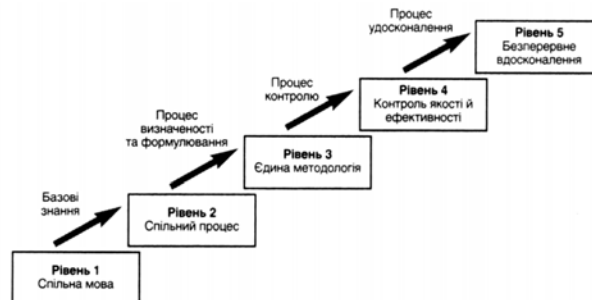
Використовуючи вищеописану структуру, на нашу думку, можна як вдосконалити структуру бюджетної системи вцілому, так і, зокрема, будувати на її основі програми та пректи в межах програмно-цілевого методу бюджетування.

Поряд з цим, високі вимоги до ефективності, продуктивності й контрольованості процесів, які мають сприяти підвищенню рівня життя суспільства та виходу на якісно новий рівень суспільного розвитку, зумовлюють необхідність застосування інструментів і методик проектного управління на рівні держави.

За даних умов зростає роль проектного менеджменту як у бізнес-структурах, так і у сфері державного управління. Розвинуті країни успішно використовують методики й підходи такого менеджменту для досягнення високих показників ефективності і продуктивності, тоді як більшість країн із перехідною економікою тільки намагаються впроваджувати нові методи на всіх рівнях державного управління.

На сьогодні проектний менеджмент у багатьох країнах світу є потужним інструментом управління інноваційним потенціалом та досягненням вищої ефективності і продуктивності в державному регулюванні, впровадженні інноваційних змін і розробок у всіх сферах життя суспільства.

Відомий американський теоретик і консультант у галузі проектного менеджменту Гарольд Керцнер розробив модель розвитку проектного управління. За його словами, будь-яка система управління проходить певні стадії зрілості, що мають свої ознаки. І державне управління не є винятком. На Рис. 2 показано етапи, які проходить кожна країна у процесі впровадження проектного управління.



Джерело: Kerzner H. Using the Project Management Maturity Model: Strategic Planning for Project Management. — USA: John Wiley & Sons, Inc., 2005.

Рис. 2. Модель розвитку системи проектного управління [2, С.108]

Перший рівень характеризується усвідомленням учасниками процесу державного управління доцільності й необхідності впровадження про-

грамного управління, розумінням основних підходів і базових знань у сфері програмного менеджменту та супутньої термінології.

Другий рівень – усвідомлення кожним членом спільноти, що управління є частиною спільного процесу в ході виконання спільних завдань та досягнення спільного результату. При цьому спільний процес не відкидає індивідуального усвідомлення значущості власних знань і надбань у спільному проєкті.

Третій рівень означає об'єднання та комбінацію методик, які використовуються в ході проєктного управління, що забезпечить синергетичний ефект.

Четвертий рівень — удосконалення процесів управління з метою зміцнення конкурентних переваг країни. До цієї групи можна зарахувати більшість розвинутих європейських країн, а також Японію. До речі, проєктне управління в цій країні за останнє десятиліття набуло неабиякого розвитку.

П'ятий рівень — етап, на якому проєктне управління в межах держави здійснюється повною мірою, а команди професіоналів, що займаються реалізацією проєктів, здатні працювати над удосконаленням системи програмного управління в цілому. На цьому рівні перебувають такі країни, як США, Німеччина та Великобританія.

Україна наразі розпочинає впровадження технологій проєктного управління на загальнодержавному рівні. За системою Г. Керцнера, наша країна перебуває на першому рівні розвитку управлінських технологій, однак за всіма ознаками схильна до переходу на другий, оскільки впровадження базових знань у державному управлінні можна вважати таким, що вже відбулося. Підтвердження тому — низка державних нормативно-правових документів, у яких вживаються словосполучення "національні проєкти", "дорожня карта", "інноваційні програми" та ін.

Держава повинна розглядати проєкти, що стосуються різних напрямів державної політики, комплексно, тому проєктний менеджмент на рівні держави трансформується у програмно-проєктне управління. Сутність такого управління полягає в багатовекторному підході до здійснення проєктів. Вони розглядаються як індивідуально, так і в комплексі, що формує сукупність утворюючих програму проєктів.

Варто зазначити, що програмно-проєктний менеджмент у державних фінансах нерозривно пов'язаний із удосконаленням застосування програмно-цільового бюджетування, та певною мірою є його модернізованою формою. У розвинутих європейських країнах — Франції, Німеччині, Чехії, Австрії та ін. — програмно-цільовий метод формування бюджету досяг того рівня розвитку, коли система контролю витрачання бюджетних коштів доступна для широкого загалу, а спрямованість бюджетних видатків має яскраво виражений адресний

характер. Інформацію про стан фінансування державних програм і проєктів можна отримати з веб-сайтів профільних міністерств і відомств, де міститься вся інформація про діяльність конкретного органу виконавчої влади, включаючи прогноз на середньострокову перспективу.

Застосування програмно-проєктного управління у сфері державних фінансів в Україні надасть можливість розв'язати низку проблем, а саме [2, С.117]:

1) забезпечить бюджетну дисципліну (бюджетні видатки мають бути реалістичними, проводитись у рамках проєктних (програмних) обмежень, у певний строк);

2) забезпечить ефективний розподіл бюджетних ресурсів (методологія управління інноваційними програмами і проєктами дасть змогу виконати стратегічні та інші пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку);

3) забезпечить ефективність використання бюджетних ресурсів за рахунок постійного моніторингу проєктних (програмних) показників;

4) допоможе розвинути напрям державно-приватного партнерства (оцінка ефективності інвестиційних ресурсів базуватиметься на спільних стандартах).

III. Висновок

Бюджетне планування це складна динамічна система, що впроцесі економічного розвитку вимагає відповідних управлінських рішень для забезпечення її ефективної роботи та вдосконалення. А це, в свою чергу, зумовлює необхідність використання світового досвіду та аналізу вітчизняної практики для адаптації закордонних та покращення національних методів бюджетного планування, серед яких метод побудови креативних моделей управління проєктами розвитку системи державних фінансів, програмно-цільовий та програмно-проєктний методи бюджетного планування.

Література

- [1] Буковський С.А. Концептуальні підходи до формування перспективного бюджетного плану// Фінанси України. 2006. №3. С.22.
- [2] Затонацька Т.Г., Шиманська О.А. Зарубіжний досвід застосування проєктного менеджменту у сфері державного управління // Фінанси України.–2011.–№2.– С. 106-117.
- [3] Сибірянська Ю.В., Котіна Г.М. Інноваційні підходи до прогнозування і планування доходів бюджет // Фінанси України.–2011.–№2.– С. 72-86.
- [4] Ярошенко Ф.О., Бушуєв С.Д. Формування креативних моделей управління проєктами розвитку системи державних фінансів України// Фінанси України.–2011.–№2.– С.4-11.