

УДК 336.144

Жебчук Р. Л.

Академія фінансового управління Міністерства фінансів України

БЮДЖЕТНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ТА ЙОГО МІСЦЕ В ПРОЦЕСІ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

Досліджується сутність категорії «бюджетний потенціал», дається власне тлумачення терміна. Автор визначає типи бюджетного потенціалу та його структурні елементи. Обґрунтовує зв'язок між бюджетним потенціалом і бюджетним плануванням, підкреслює необхідність оцінки бюджетного потенціалу та його інтеграції в процес бюджетного планування.

Ключові слова: бюджетний потенціал, бюджетне планування, державні фінанси, податковий потенціал, структура бюджетного потенціалу.

Постановка проблеми. Сучасні реалії економічного розвитку об'єктивно вимагають постійного покращення механізмів функціонування економічних відносин. В умовах ринкової економіки лідером стає той, хто своєчасно реагує на зміну умов господарювання та максимально ефективно використовує свій потенціал для розвитку. Водночас в умовах після кризового розвитку, саме якісний бюджетний план є інструментом, що спроможний забезпечити сталий розвиток та ефективне використання наявних можливостей як країни в цілому, так окремої її частини. Саме тому важливим та актуальним сьогодні є дослідження бюджетного потенціалу та вивчення взаємозв'язку даної категорії з системою бюджетного планування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науково-методичній літературі питанням визначення бюджетного потенціалу та реалізації бюджетної політики присвячені наукові праці таких вітчизняних і закордонних учених, як: Балацький Є. О. [5], Вагченко О. Б. [3], Воробьева В. [13], Зенченко С. В. [12], Іоненко К. В. [9], Кичко І. І. [8], Косярова Е. К. [10], Лучка А. В. [4], Маслій В. [15], Пасічник Ю. В. [7], Пушак Я. Я. [14], Фролов С. М. [6], Чуницька І. І. [2]. Однак, здійснюючи критичний аналіз наукових праць зазначених вчених, важко говорити про єдність підходів до трактування поняття бюджетний потенціал.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У зв'язку з багатоваріантністю тлумачення суті поняття «бюджетний потенціал» сьогодні відсутній єдиний підхід щодо визначення даного терміну, що в свою чергу, спричиняє невизначеність щодо структури бюджетного потенціалу. Поряд з цим нерозкритим залишається питання взаємозв'язку зазначеної категорії з системою бюджетного планування.

Метою статті є обґрунтування економічної сутності, структури бюджетного потенціалу та його взаємозв'язку з бюджетним плануванням.

Виклад основного матеріалу. Економічна категорія «потенціал» (від лат. *potentia* – сила, потужність) в енциклопедичних виданнях трактується як наявні чи приховані можливості [1, с. 13]. Ведучи мову про сучасне наукове бачення цього поняття, значимо, що І. І. Чуницька [2] стверджує, що більшість підходів до визначення поняття «потенціал» базується на ресурсній теорії, тобто аналізі та розробленні рекомендацій щодо визначення потреби в певному виді ресурсів, ефективності процесу їх залучення та використання для досягнення поставленої мети – зміни якісного стану об'єкта дослідження. Водночас О. Б. Вагченко [3, с. 28-29] стверджує, що «потенціал використовують не тільки для оцінювання окремих властивостей об'єкта дослідження, а й для оцінювання сукупності його властивостей. Особливістю

поняття «потенціал» є те, що його вимір складається з ряду як чисельних (доволі точних), так і порівняльних (прогнозних) вербальних оцінок. Потенціал поєднує в собі як просторові, так і часові характеристики».

Дослідження суті базового поняття «потенціал» дає змогу визначитися з категорією «бюджетний потенціал», що безпосередньо пов'язана з фінансуванням життєдіяльності будь-якої територіальної громади за рахунок бюджету відповідного рівня.

На нашу думку, бюджетний потенціал є комплексним поняттям, що відображається на всіх рівнях бюджетної системи, хоча дана категорія часто досліджується науковцями в залежності від бюджету певного рівня.

Так, А. В. Лучка [4, с. 38] під бюджетним потенціалом фінансової незалежності органів місцевого самоврядування розуміє сукупність реальних можливостей забезпечення їх самостійності у питаннях формування, використання та регулювання місцевих бюджетів. Як його складові елементи, виділяються всі бюджетні ресурси, тобто кошти, які акумулюються і перерозподіляються через бюджет, та бюджетні повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування.

В свою чергу, Є. О. Балацький [5, с. 212-216] зазначає, що «бюджетний потенціал міста» слід розуміти як оцінку можливостей надходження в майбутньому до бюджету міста максимального обсягу фінансових ресурсів від здійснення операцій з оподаткування, залучення грошових коштів за рахунок неподаткових надходжень та коштів цільових фондів.

Децю іншою є позиція С. М. Фролова щодо суті бюджетного потенціалу. Так, вчений визначає бюджетний потенціал прикордонної території як здатність прикордонної території акумулювати необхідну кількість фінансових ресурсів для забезпечення наявних потреб з урахуванням економічного стану та тенденцій розвитку. Також науковець зазначає, що бюджетний потенціал прикордонної території характеризується наявними ресурсами й відображає спроможність місцевих органів влади виконати покладені на них завдання відповідно до законодавства, тобто бюджетний потенціал можна трактувати як збалансованість між потребами території та її можливостями [6]. З повагою відносячись до зазначеної точки зору, вважаємо, що бюджетний потенціал не є відображення балансу між потребами та можливостями, адже, в нашому, розумінні він окреслює можливість щодо наповнення бюджету.

На думку Ю. В. Пасічника [7, с. 149], під терміном «бюджетний потенціал» варто розуміти реальні можливості максимального використання наявного ресурсного потенціалу бюджетної системи протягом визначеного періоду часу.

І.І. Кичко розуміє під бюджетним потенціалом загальну величину доходів та структуру видатків бюджету [8, с. 36]. Це визначення фактично ігнорує сутність терміна «потенціал» (тобто здатність чогось на щось) і фактично визначає баланс бюджету, а не його потенціал.

Деякі науковці пропонують «дохідний» підхід до трактування сутності бюджетного потенціалу. Зокрема К.В. Іоненко зауважує, що бюджетний потенціал формують податкові й неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та надходження до цільових фондів [9].

Е.К. Конярова, яка досліджує бюджетний потенціал в реаліях Російської Федерації, пропонує розглядати бюджетний потенціал як суму умовно-власних доходів, отриманих від суб'єкта Російської Федерації (доходи за винятком чистих, що перераховані з федерального бюджету) та доходів федерального бюджету, що надійшли з території суб'єкта РФ [10].

О. Сунцова відзначає, що бюджетний потенціал – це потенціал кожної провінції на основі оцінок їхніх власних доходів [11]. На нашу думку, таке трактування дуже невдале хоча б тому, що визначає потенціал як потенціал, фактично не пояснюючи, що розуміються під цим неоднозначним терміном.

Поруч із «дохідним» існує ще і «видатковий» підхід до трактування бюджетного потенціалу. С.В. Зенченко трактує бюджетний потенціал як максимально можливі видатки, які може дозволити собі бюджет з огляду на власну дохідну частину [12, с.187]

Досить часто бюджетний потенціал ототожнюють з податковим потенціалом. Так, В. Воробйова стверджує, що бюджетний потенціал – це оцінка можливих надходжень до бюджету певного рівня з окремих податків або в цілому з усіх податків по конкретній території на майбутній рік [13].

До прикладу, аналогічний підхід застосовується в Канаді, де оцінка бюджетного потенціалу здійснюється в розрізі понад 30 податкових і неподаткових доходів із використанням середніх (у розрізі провінцій) податкових ставок за кожним окремим видом податку. Тобто визначається, скільки доходів на душу населення може одержати та чи інша провінція, враховуючи свою податкову (неподаткову) базу за середньою ставкою [11].

На нашу думку, бюджетний потенціал є широким поняттям, в якому важливою, але не єдиною складовою є податковий потенціал.

Значна група науковців є прихильниками «ресурсного» підходу в трактуванні сутності бюджетного потенціалу. Так, визначаючи бюджетний потенціал регіону, Я. Я. Пуцак трактує його як здатність бюджетного механізму акумулювати в руках місцевих громад фінансові ресурси [14]. В. Маслій, досліджуючи бюджетний потенціал міста, відзначає, що це – частина фінансових ресурсів, які місто може отримати у вигляді допомоги з державного бюджету: міжбюджетних трансфертів, дотацій, субсидій, субвенцій, інших неподаткових надходжень [15, с. 128].

Водночас аналіз точок зору різних науковців щодо поняття «бюджетний потенціал» дає нам можливість сформулювати власну позицію. Так, на нашу думку, бюджетний потенціал – це частина фінансового потенціалу країни, адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міста, селища, села) що є загальним обсягом грошових одиниць, які можуть бути акумульовані за рахунок усіх джерел в бюджет адміністративно-тери-

торіального утворення за конкретний період часу та за існуючих умов господарювання.

З огляду на зазначене, вважаємо за доцільне ідентифікувати наступні види бюджетного потенціалу в залежності від рівня бюджетної системи та виду бюджету: бюджетний потенціал держави, бюджетний потенціал області, бюджетний потенціал району, бюджетний потенціал міста (села).

Поряд з цим, вважаємо, що структуру бюджетного потенціалу можна зобразити у вигляді схеми (рис. 1). Як бачимо з рисунку, бюджетний потенціал формують такі складові: ресурсний потенціал (можливі надходження до бюджету від ресурсів, що є в розпорядженні органів влади); податковий потенціал (податкова спроможність території); трансфертний потенціал (можливі надходження до бюджету у вигляді трансфертів); інвестиційний потенціал (ймовірні надходження від інвестиційної діяльності органів влади, публічно-приватного партнерства); кредитний потенціал (сукупні можливості щодо залучення кредитних ресурсів до бюджету); фінансовий потенціал комунального господарства.



Рис.1. Структура бюджетного потенціалу (авторська розробка)

Сформулювавши власне бачення категорії «бюджетний потенціал», вважаємо, що вона тісно пов'язана з бюджетним плануванням. Для підтвердження нашого твердження, зазначимо, що ми розглядаємо бюджетне планування як процес, який здійснюється в кілька етапів і кінцевим результатом якого є створення бюджетного плану.

Так, першим етапом бюджетного планування є підготовчий. На цьому етапі відбувається аналіз виконання бюджету минулих періодів та розробка основ для бюджету наступного періоду (прогнозування макроекономічних показників та визначення цілей бюджетної політики на плановий горизонт). Відповідальними за результати на цьому етапі є Національний банк України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство доходів і зборів України, Міністерство фінансів України, Верховна рада України, Президент України. Кінцевий результат етапу – прогноз макроекономічних показників необхідних для створення проекту бюджету, бюджетна резолюція, бюджетні орієнтири в посланні Президента.

Наступним етапом є оцінка потреб та можливостей бюджету (в т. ч. місцевих) та розподілу бюджетних коштів (розробка та аналіз бюджетних запитів) і формування на їх основі проекту бюджету на плановий рік і прогнозу на два наступні бюджетні періоди. Кінцевим продуктом даного етапу є бюджетний план затверджений Кабінет Міністрів України та поданий до Верховної ради України.

Третім етапом є розгляд бюджетного плану Верховною Радою України та Президентом України. Кінцевим результатом цього етапу є легалізація бюджетного плану через введення в дію нового бюджетного закону.

Останнім, однак не обов'язковим, етапом бюджетного планування є розробка та внесення коректив до діючого бюджетного плану (внесення змін до закону про держбюджет). На цьому етапі відбувається розробка варіантів коригування бюджетних показників, аналіз результатів зміни показників бюджету. Кінцевим результатом етапу є скоригований бюджетний план.

Таким чином, після проходження всіх зазначених етапів в підсумку маємо кінцевий варіант бюджетного плану, що є «консенсусом» між Президентом, законодавчою та виконавчою гілками влади і, водночас, відображенням чинної бюджетної політики країни.

Водночас бюджетний план фактично відображає прогнозований рівень використання бюджетного потенціалу в поточному бюджетному періоді.

З огляду на зазначене, важливим для процесу бюджетного планування є оцінка бюджетного потенціалу, адже лише визначивши розмір останнього може бути прийняте рішення щодо його використання, яке формалізується у вигляді бюджетного плану.

Базуючись на розумінні сутності бюджетного потенціалу, під його оцінкою розуміємо визначення обсягу грошових одиниць, який може акумулювати за рахунок усіх джерел у власний бюджет адміністративно-територіальна одиниця за конкретний період та за існуючих умов господарювання.

Оскільки бюджетний потенціал окреслює можливі майбутні доходи, то за допомогою його правильної оцінки можуть бути вирішені проблеми щодо планування бюджетних доходів та прогнозування фінансового стану адміністративно-територіального утворення.

На нашу думку, оцінку бюджетного потенці-

алу варто здійснювати на другому та четвертому етапах бюджетного планування, коли формуються базові показники, визначаються можливості та потреби учасників бюджетного процесу.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, зазначимо, що, на нашу думку, оцінку бюджетного потенціалу варто інтегрувати в систему бюджетного планування, адже на її основі можливо здійснювати планування доходів бюджетів різних рівнів, що, в свою чергу, гармонійно доповнить програмно-цільовий метод бюджетного планування, який забезпечує якісне планування бюджетних видатків. Водночас, в ході оцінки бюджетного потенціалу, буде можливо здійснити ранжування територій за рівнем бюджетного потенціалу. Це, в свою чергу, дасть змогу в процесі бюджетного планування підвищити ефективність управління бюджетними ресурсами. Так, територіям з низьким рівнем бюджетного потенціалу будуть надаватися трансферти на підвищення їх дохідної спроможності, а суб'єкти з високим рівнем бюджетного потенціалу можуть бути визнані такими, що є найбільш привабливими для надання державних інвестицій та гарантій, оскільки їх інвестиційні ризики значно нижчі.

Саме тому доходимо до логічного висновку, що бюджетний потенціал є важливою економічною категорією, яка тісно пов'язана з бюджетним плануванням. Водночас оцінка бюджетного потенціалу, з нашої точки зору, може стати важливою складовою системи бюджетного планування, що, в свою чергу, забезпечить підвищення ефективності управління системи державних фінансів в цілому.

З огляду на зазначене, виникає потреба у подальшому дослідженні категорії «бюджетний потенціал» як складової механізму бюджетного планування та розробки методики його оцінки.

Список літератури:

1. Економічна енциклопедія : у 3-х т. / [Редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.]. – К. : Вид. центр «Академія», 2002. – Т. 3. – 952 с.
2. Чуницька І. І. Бюджетно-податкові важелі формування фінансового потенціалу держави [Текст] : автореф. ... дис. канд. екон. наук / І. І. Чуницька // Податкова академія України. – Ірпінь, 2009. – 18 с.
3. Ватченко О. Б. Науково-методичні засади соціально-економічного розвитку потенціалу регіону: аспекти якості життя : монографія / О. Б. Ватченко ; Дніпропетр. держ. фін. акад. – Д. : ДДФА, 2010. – 116 с.
4. Лучка А. В. Бюджетний потенціал фінансової незалежності місцевого самоврядування : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит / А. В. Лучка ; Тернопільський національний економічний університет. – Тернопіль, 2009. – 275 с.
5. Балацький Є. О., Бойко А. О. Теоретичні підходи до визначення бюджетного потенціалу міста та основні засади його формування / Є. О. Балацький, А. О. Бойко // Збірник наукових праць Харківського інституту банківської справи Університету банківської справи Університету банківської справи НБУ. – 2011. – Випуск 1 (10), Частина II. – С. 212-216.
6. Фролов С. М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій : монографія / С. М. Фролов. – Суми: Вид-во СумДУ, 2010. – 317 с.
7. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія / Ю. В. Пасічник. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2005. – 642 с.
8. Кичко І. І. Ретроспективний аналіз бюджетної політики у контексті бюджетного регулювання особистих потреб населення [Текст] / І. І. Кичко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. – 2009. – № 35. – С. 36-40.
9. Іоненко К. В. Формування та оцінка фінансового потенціалу регіону [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук / К. В. Іоненко // Київ, 2007. – 24 с.
10. Колярова Э. К. Управление воспроизводством финансового потенциала региона [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук / Э. К. Колярова // Ижевск, 2005. – 20 с.
11. Сунцова О. Зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=20&d=454>.
12. Зенченко С. В. Бюджетний потенціал регіона і методические подходы к его оценке [Текст] / С. В. Зенченко // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2008. – № 1. – С. 186-198.
13. Воробьева В. Проблемы формирования бюджетного потенциала муниципалитетов в реализации финансовой политики региона. Журнал «Управленческое консультирование». – 2002. – № 2 [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.dialogvn.ru/uk/index.html>.
14. Пушак Я. Я. Напрями формування бюджетного потенціалу регіону : матеріали інтернет-конференції «Научный прогресс на рубеже тысячелетий – 2010» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/14_NPRT_2010/Economics/66977.doc.htm.
15. Маслій В. Економічна сутність та основні напрямки статистичного аналізу фінансового потенціалу міста [Текст] / В. Маслій // Економічний аналіз. – 2010. - Випуск 5. – С. 128-132.

Жебчук Р. Л.

Академия финансового управления Министерства финансов Украины

БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И ЕГО МЕСТО В ПРОЦЕССЕ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Резюме

Исследуется сущность категории «бюджетный потенциал», дается собственное толкование термина. Автор определяет типы бюджетного потенциала и его структурные элементы. Обосновывает связь между бюджетным потенциалом и бюджетным планированием, подчеркивает необходимость оценки бюджетного потенциала и его интеграции в процесс бюджетного планирования.

Ключевые слова: бюджетный потенциал, бюджетное планирование, государственные финансы, налоговый потенциал, структура бюджетного потенциала.

Zhebuchuk R. L.

Financial Research Institute Academy of financial management Ministry of finances of Ukraine

BUDGET POTENTIAL AND ITS PLACE IN THE PROCESS OF BUDGET PLANNING

Summary

The author examines the category of «budgetary potential» gives the own interpretation of the term, defines the types of budgetary potential and its structural components. Justifies the potential link between the budgetary potential and budget planning. Emphasizing the need for evaluation of budgetary potential and its integration into the system of budget planning.

Key words: budgetary potential, budget planning, public finance, financial potential, fiscal potential, structure of budgetary potential.