

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ АНАЛІЗУ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Розробка сценаріїв майбутнього, як показує практика, полегшує структурування невизначених тенденцій і ситуацій та дає додаткові можливості для ухвалення більш обґрунтованих рішень в умовах значної невизначеності.

Бюджетне планування на середньострокову перспективу вже багато років успішно застосовується в більшості розвинених країн світу. Середньостроковий бюджетний план держави сприяє досягненню вищого рівня стабільності й передбачуваності економічної ситуації в країні. Окрім виконання стабілізаційної функції, середньострокове планування є інструментом розв'язання таких важливих проблем: підвищення ефективності бюджетного процесу й фінансової дисципліни; посилення прозорості й ефективності витрачання бюджетних коштів; сприяння розвитку інноваційного потенціалу й інвестиційної привабливості країни.

Такі розвинуті країни, як Великобританія, Франція, Швеція та багато інших країн, із середини ХХ століття почали формувати свої бюджети в середньостроковій перспективі. Запровадження цієї системи бюджетування відразу позитивно позначилося на ефективності розподілу бюджетних коштів, сприяло посиленню прозорості фінансування бюджетних програм і керованості бюджетного процесу.

Країни пострадянського простору внаслідок історично обумовлених особливостей бюджетного процесу лише протягом останнього десятиліття розпочали перехід до середньострокового планування бюджету. Серед країн пострадянського простору одним з найуспішніших вважається досвід Російсь-

кої Федерації переходу до середньострокового бюджетного планування.

Питання розвитку системи бюджетного планування, у тому числі в середньостроковій перспективі, висвітлювали такі відомі науковці, як Дж.Акерлоф, Ш.Бланкарт, М.Гріндл, М.Ендрюс, К.Ерроу, Л.Клейн, Р.Макгілл, П.Массе, Д.Макфаден, Д.Норт, Дж.Стігліц, П.Самуельсон, Р.Солоу, Ч.Тібу, Дж.Тобін, У.Шарп.

Аналіз фахової літератури з питань бюджетного планування і прогнозування свідчить про те, що цій проблематиці присвятили публікації такі відомі вітчизняні науковці, як О.Василик, Т.Єфименко, О.Зварич, В.Лозицький, Ц.Огонь, В.Опарін, К.Павлюк, В.Федосов, С.Юрій та ін. У працях описано ряд підходів до прогнозування показників бюджетного планування, реалізація яких базується, зокрема, на методах експертної оцінки, економетричного прогнозування, прогнозування часових рядів.

На сьогодні в Україні здійснюється реформа зі стабілізації державного бюджету відповідно до Програми економічних реформ на 2010—2014 роки [1], що передбачає, серед іншого, запровадження середньострокового бюджетного планування, яке ґрунтується на формулюванні фінансової та економічної стратегії розвитку країни та узгодженні річного бюджету з перспективними фінансовими планами і прогно-

Ганна Коломієць
ст. викл. кафедри
фінансів
ДВНЗ «Київський
національний
економічний
університет
імені Вадима
Гетьмана»

Іван Медвецький
магістр
ДВНЗ «Київський
національний
економічний
університет
імені Вадима
Гетьмана»

МАКРОЕКОНОМІКА

зами. На сьогодні ця практика отримала досить широке розповсюдження у світі й стала загальноприйнятим стандартом управління суспільними фінансами. Завдяки цьому очікується передусім підвищення фінансової дисципліни головних розпорядників бюджетних коштів. Застосування середньострокового бюджетного планування також має забезпечити передбачуваність, прозорість і послідовність бюджетної політики та, як наслідок, створення можливості для використання бюджету як інструменту впливу на економічний розвиток країни й розв'язання соціальних завдань.

В Україні середньострокове бюджетне планування передбачено на ряду із іншими видами бюджетного планування:

Довгострокове планування – це цілісна система дій суб'єкта, спрямованих на реалізацію мети, завдань та пріоритетів його економічного відтворення з урахуванням комплексу впливів ендогенних та екзогенних чинників, що розрахована на тривалий період часу. Довгострокові плани розробляються на термін від 5 до 10 років.

Середньострокове планування – це формування головними розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності на середньостроковий період, визначення обсягів необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі. Середньострокові плани розробляються на термін від 1 до 5 років.

Короткострокове планування – планування бюджетної політики на плановий період, переважно на один рік.

На відміну від інших видів бюджетного планування середньострокове має суттєві переваги: базується на чітко сформульованих цілях і пріоритетах бюджетної політики; дає оцінку відповідності поточної політики та її майбутнього впровадження фіскальній стратегії держави; надає бюджетному процесу риси безперервності й наступності; поліпшує ефективність розподілу державних ресурсів, підвищуючи прозорість і підзвітність у бюджетному процесі й забезпечуючи механізм систематичного перегляду бюджетних зобов'язань і пріоритетів витрачання бюджетних коштів; може слугувати своєрідним механізмом підвищення

взаємодії між різними державними установами, заохочуючи галузеві міністерства до вищого рівня залученості у бюджетний процес.

Але не можна нехтувати і недоліками, такими як: надмірне покладання на оцінки майбутніх показників при формуванні бюджету, що може призвести до негнучкості та інертності у фіскальній політиці; занадто оптимістичні проектування багаторічного бюджету, які можуть бути використані як виправдання для необґрунтованих програм витрачання державних коштів; багаторічне бюджетування може бути складним і адміністративно затратним інструментом.

Для зменшення впливу негативних факторів в середньостроковому бюджетному плануванні застосовуються основні підходи до прогнозування показників бюджетного планування:

- *Експертне прогнозування* бюджетного планування здійснюється фахівцем, добре обізнаним із особливостями бюджетного планування, формуванням дохідної та видаткової частини. Разом із тим експертні оцінки мають суб'єктивний характер, адже залежать від знань і досвіду експерта, тому не завжди піддаються раціональному поясненню й обґрунтуванню.

- *Економетричне прогнозування* використовує статистичні та математичні методи, водночас його головними недоліками є невисока точність результатів прогнозування і значний обсяг інформації, необхідний для його реалізації.

- *Прогнозування часових рядів* – це прогноз бюджетних показників, який враховує їхню динаміку за минулий період часу. [2]

Середньострокове бюджетне планування в Україні на сьогодні переслідує основну мету – стабілізування бюджетної політики. Показники бюджетної політики, що регламентуються бюджетним законодавством, за своєю природою є макроекономічними показниками для розробки основних складових бюджету країни в процесі середньострокового планування і мають велике практичне значення, оскільки в подальшому при їх затвердженні набувають змісту індикаторів успіху бюджетної політики [3]. Приклад таких показників-індикаторів успіху, які вже зас-

тосуюються в бюджетному процесі 2012 р. і мають на меті швидке реагування відповідних сценаріїв розвитку бюджетної політики для блокування або ж пом'якшення негативного впливу кризового оточення на державні фінанси України в цілому, наводиться у табл. 1.

Як свідчить досвід попередніх років, при розробці бюджетної політики урядом враховувались переважно перші 3 показники-індикатори, виходячи із необхідності: дотримання рівня дефіциту бюджету з урахуванням вимог міжнародних фінансових організацій при обґрунтуванні можливості надання кредитів своїми коштами; чинного бюджетного законодавства стосовно граничного рівня державного боргу, а також забезпечення тенденції поступового зменшення частки перерозподілу ВВП через доходи зведеного бюджету. Останні два показники-індикатори, як правило, чітко не визначалися ні у програмних документах, ні у бюджетних резолюціях, оскільки бюджет з року в рік не виконувався, а питання інвестицій донедавна не було надто актуальним у системі загальнодержавних фінансів [3].

Формування бюджету пов'язане з необхідністю розподілу частини вартості валового внутрішнього продукту. Держава для забезпечення виконання покладених на неї функцій повинна централізувати частину ВВП в бюджеті. У такий спосіб суспільство платить державі за виконання нею її функцій, ця плата набуває форми податків.

Централізація валового внутрішнього продукту державою завжди була невід'ємною частиною бюджетних відносин. Проте питання, яким має бути рівень централізації, в усі часи залишається дискусійним. Якщо рівень централізації буде досить низьким, то

держава не отримуватиме коштів у обсязі, який забезпечить фінансування покладених на неї завдань. І навпаки, занадто високий рівень централізації валового внутрішнього продукту призводитиме до зниження загального рівня економічної активності в державі внаслідок втрати зацікавленості й мотивації до праці та інвестування.

Варто зазначити, що поки чітко не визначено, до яких же параметрів слід зменшувати або збільшувати частку перерозподілу ВВП через державний бюджет. Не зважаючи на законодавчо зафіксований в щорічному Законі Про Державний бюджет України» рівень централізації ВВП, фактично у 2011 році цей показник становив 29 %, у 2012 і 31 %, а за 9 місяців 2013 року цей показник становить 30 %. Оптимальна величина перерозподілу ВВП через державний бюджет не лише повинна бути достатньою через встановлення відповідних меж втручання держави у соціально-економічні процеси, щоб забезпечувати державний сектор необхідними фінансовими ресурсами, а й слугувати фінансовим орієнтиром стратегії економічного розвитку та становлення фінансової моделі в Україні.

Світовий досвід підтверджує, що рівень централізації ВВП у державному секторі може бути або ж «великим», як наприклад, у Швеції та інших європейських державах, або ж відносно «незначним», як у США та Японії. За результатами дослідження фахівців, частка ВВП, що розподіляється через Бюджет у провідних країнах світу, не тільки не знижується, а й має тенденцію до зростання. Так, наприклад, у США вона зросла із 10-12 % на початку ХХ ст. і до 30 % на початку ХХІ ст., а у провідних країнах ЄС і досягла 50 %. Однак, незалежно від величини

Таблиця 1

Основні індикатори успіху бюджетної політики на 2012 рік

Показник	Частка у ВВП, %
Дефіцит сектору загальнодержавного управління	≤ 2,5
Державний і гарантований державою борг	≤ 45
Частка перерозподілу ВВП через зведений бюджет	≤ 28,7
Виконання плану дохідної частини державного бюджету	≥ 100
Інвестиційні видатки зведеного бюджету	≤ 5

Джерело: Ярошенко Ф. О., Бушуєв С. Д. Система швидкого реагування на проникнення світової кризи у фінансовий сектор України // Фінанси України. — 2011. — № 7. — С. 3–13.

вказаного показника, «держава завжди зобов'язана бути сильною і ефективною», адже лише при збереженні вказаних тенденцій бюджетна політика і бюджетна система країни можуть у повній мірі виконувати свої функції і завдання, а отже, ефективно розвиватися [4].

Актуальним питанням середньострокового бюджетного планування є і процедура планування. Бюджетне планування на 3-річну перспективу здійснюється згідно зі ст.38 Бюджетного кодексу України, яка визначає, що до Верховної Ради разом із проектом закону про Державний бюджет України подається прогноз показників Зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на наступні три бюджетні періоди. Згідно зі ст. 21 Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів за участю Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України, Програмі діяльності КМУ, прогнозних і програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах [5].

Згідно з бюджетним законодавством, прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди подається до Верховної Ради України разом із проектом закону про Державний бюджет України на відповідний плановий бюджетний період. Тобто, законодавчо затверджується Державний бюджет на наступний бюджетний рік у контексті розробленого середньострокового плану на трирічний період.

Питання затвердження перспективного бюджетного плану у вигляді закону постає в багатьох країнах. У більшості країн, зокрема Великій Британії, Канаді, Нідерландах, Швеції, Франції, Новій Зеландії та інших, середньостроковий бюджет розробляється, вноситься і коригується одночасно зі щорічним бюджетом. У цих країнах підготовлений урядом багаторічний

бюджет розглядається і схвалюється у відомчому розрізі та використовується в режимі «ковзного триріччя».

Так, у Великобританії використовується середньострокове планування бюджету на трирічний термін. Плани прогнозних оцінок переглядаються кожні два роки, після чого середньострокове планування зміщується на наступні два роки. Під час планування і здійснення контролю державних видатків у середньостроковій перспективі дотримуються двох основних правил:

- уряд може брати позики лише з метою їх інвестування, а не для фінансування поточних витрат;
- співвідношення чистого державного боргу і ВВП повинно утримуватись на визначеному законодавством рівні.

Ще однією особливістю середньострокового бюджетування у Великобританії є те, що розпорядники бюджетних коштів мають право переносити невикористані кошти у планах видатків з одного року на інший [6].

Франція є однією з країн, де середньострокове планування набуло найбільшого розвитку. Французький учений П. Массе у праці «План та ризик» як головне завдання середньострокового планування визначив зниження ризику невизначеності, яка породжується особливостями функціонування ринкової економіки. Середньострокове планування у країні є механізмом, що передбачає досягнення балансу між споживанням та інвестиційною діяльністю держави [7].

У 2008 році у Франції стартувала бюджетна реформа і триває до цих пір. Це ще раз підтверджує, що бюджетна реформа навіть у таких передових країнах потребує достатнього часу. Так, результатом бюджетної реформи стало введення нової категорії законів — законів про програмування, які визначають основні напрями державних фінансів та бюджетної політики на середньострокову перспективу й дають змогу максимально охопити всі складові сектору державного управління та збалансувати державні фінанси.

До запровадження законів про програмування у Франції вже існували окремі елементи середньострокового бюджетного прогнозування, однак прогнози були необов'язковими та носили

формальний характер. У 2008 р. вперше було ухвалено закон про програмування державних фінансів на 2009—2012 рр., у т. ч. середньостроковий бюджет на 2009—2011 рр., а в 2010 р. — закон про програмування державних фінансів на 2011—2014 рр. та середньостроковий бюджет на 2011—2013 рр. Отже, середньострокове програмування у країні відбувається один раз на два роки в парних роках [8].

Достатньо цікавою є практика запровадження середньострокового бюджетного планування у Швеції. Важливим кроком бюджетної реформи, проведеної у країні в кінці 1990-х років, стало впровадження середньострокового бюджетного планування й застосування нового підходу до формування державного бюджету «згори-вниз». Необхідно зауважити, що як і в багатьох інших країнах запровадження середньострокового бюджетного планування в Швеції потребувало часу. Протягом 1998—2001 рр. спостерігалось систематичне перевищення встановлених бюджетних лімітів, що було пов'язане з складною економічною ситуацією в країні.

Швеція використовує багаторічне бюджетне планування в якості основи для щорічного бюджетного процесу. Необхідно відмітити, що середньострокове планування не є бюджетом на три роки. Бюджетний період у країні складає один рік, однак бюджет кожного року складається у рамках трирічного плану. Середньостроковий прогноз складається на три роки: плановий та два наступні. Кожного року додається наступний «третій» плановий рік до трирічного плану. Таким чином, використовується ковзний прогноз. Раніше у Швеції вже були спроби створити багаторічний бюджет, існувала практика складання так званого «довгострокового бюджету» на п'ять років. Проте, даний документ мав досить сумнівний статус, параметри у ньому були приблизними, у загальному бюджетному процесі документ не мав реальної сили, тому що кожен щорічний бюджет розраховувався на основі нових оцінок та макропрогнозів, без урахування «довгострокових бюджетів». Видатки на плановий рік затверджуються за 27 напрямками державної політики й деталізуються в окремому додатку за 500

асигнуваннями в розрізі відомчої та програмної класифікації. Видатки на три бюджетні періоди, наступні за плановим, затверджуються в цілому, а за 27 напрямками — є індикативними [8].

Згідно з шведською моделлю бюджетного планування, ліміти встановлюються на всі види видатків центральних органів державного управління, за винятком обслуговування державного боргу та пенсійної системи.

Модель середньострокового бюджетного планування Російської Федерації має як спільні риси, так і певні відмінності порівняно з трьома розглянутими вище бюджетними моделями.

Так, відповідно до Бюджетного кодексу Російської Федерації [9], проекти федерального бюджету й бюджетів державних позабюджетних фондів РФ (Пенсійного фонду, Фонду соціального страхування та Федерального фонду обов'язкового медичного страхування) складаються й затверджуються терміном на три роки — наступний фінансовий рік і два фінансових роки (плановий період). При цьому федеральний бюджет має статус федерального закону й затверджується парламентом [8].

Спільним елементом планування на середньострокову перспективу для моделей бюджетного планування розглянутих країн (таб.2) є визначення так званого резерву бюджетування («бюджетної маржі») для покриття можливих ризиків, відхилень та помилок планування.

Необхідно звернути увагу, що Міжнародний Валютний Фонд рекомендує визначати резерв на непередбачувані обставини, ризики, помилки планування, нові напрями державної політики, а також на відхилення фактичних макроекономічних показників від прогнозних у розмірі 1, 1,5 і 2 % загального обсягу видатків у кожному бюджетному періоді трирічного плану відповідно [10].

У Російській Федерації даний показник установлюється в обсязі не менше 2,5 % загального обсягу видатків бюджету на перший і другий роки трирічного плану та не менше 5 % — на третій рік.

У Швеції «бюджетна маржа» становить 1,5, 2 і 3 % у відповідних періодах, у Великобританії і 3 % загального обсягу видатків бюджету, у Франції —

Особливості середньострокового бюджетного планування різних країн

Країна	Термін бюджетного планування	Плани попередніх прогностичних оцінок	Ширина охоплення середньостроковим плануванням державного сектору	Обмеження та особливості	Позитивний ефект
Великобританія	три роки	два роки	Сектор загального державного управління	Позики призначені тільки на активне споживання	Підвищення фінансової дисципліни шляхом затвердження ковзного трирічного ліміту витрат
Франція	три роки	чотири роки	Сектор загального державного управління	Програмування прогностичних оцінок проводиться циклічно	Баланс між споживанням та інвестиційною діяльністю держави
Швеція	три роки	два роки	Сектор загального державного управління, центральний бюджет, місцеві бюджети	Встановлення лімітів на видатки центральних органів державного управління	Підвищення фінансової дисципліни шляхом затвердження ковзного трирічного ліміту витрат
Російська Федерація	три роки	два роки	Центральний бюджет, соціальні фонди	Федеральний бюджет складається і затверджується разом соціальними фондами	Формування бюджетної маржі для покриття можливих відхилень планування
Нідерланди	чотири роки	чотири роки	Центральний бюджет, соціальні фонди	Ефективне бюджетне обґрунтування (встановлення фіксованих граничних обмежень для видатків) та залучення в процес прогнозування незалежної профільної установи	Граничний рівень дефіциту бюджету не перевищує 2,5% ВВП
Україна	три роки	два роки	Центральний бюджет	Дотримання межі державного боргу	Формування фінансової та економічної стратегії розвитку країни та узгодження річного бюджету з перспективними фінансовими планами і прогнозами.

5 % загального обсягу видатків бюджету.

Необхідно зауважити, що перехід до середньострокового бюджетного планування у зарубіжних країнах відбувався поступово, потребував часу і тривав у середньому від 5 до 10 років.

Необхідно звернути увагу, що при запровадженні бюджетного плануван-

ня на середньострокову перспективу в Україні слід зважати на такі ризики:

- якість макроекономічних та макрофінансових показників, від точності яких залежатиме точність бюджетних параметрів;
- волатильність політичної кон'юнктури України та її вплив на бюджетний процес та бюджетне планування;

- неготовність міністерств та відомств розробляти і презентувати середньострокову політику у відповідному секторі економіки та здійснювати оцінку ефективності її запровадження;

- складність прогнозу макроекономічних та макрофінансових показників в умовах значної невизначеності світової економіки;

- жорстка фіксація видатків у середньостроковій перспективі за умови недовиконання доходів може викликати зростання бюджетного дефіциту, що матиме вплив на макроекономічні та макрофінансові показники та може призвести до негативних наслідків;

- запровадження жорсткої фіксації середньострокового бюджетного планування звужує коридор можливосте та маневреності у прийнятті державних управлінських рішень.

Запорукою успішного запровадження бюджетного планування на середньострокову перспективу в Україні є детальне вивчення зазначених проблем, викликів та визначення шляхів їх вирішення саме на етапі переходу від середньострокового бюджетного прогнозування до планування.

З огляду на перелічені ризики для здійснення якісного переходу до середньострокового бюджетного планування необхідно оновити нормативно-правову базу системи планування бюджету, визначити нові бюджетні правила для всіх учасників бюджетного процесу, повноваження та відповідальність учасників бюджетного процесу, структуру й формат середньострокового бюджетного плану, а також запровадити програмно-цільовий метод на місцевому рівні.

Для проведення оцінки результативності бюджетних програм необхідно розробити методику, яка у стислому і зрозумілому форматі надасть можливість відобразити дані про фактичне фінансування програми й виконання її показників. Така методика повинна ґрунтуватись на основі формульного підходу та єдиних критеріїв оцінки [8].

Необхідно зауважити, що динаміка основних макроекономічних та макрофінансових показників України достатньо волатильна, тому необхідно встановити відповідний обсяг резерву на непередбачувані обставини. Нагадаємо, що обсяг резерву на непередбачувані обставини – це рекомендації Міжнарод-

ного Валютного Фонду для країн, в яких здійснюється чи буде здійснюватися середньострокове бюджетне планування [10].

Для якісного переходу до середньострокового бюджетного планування рішення про структуру й формат середньострокового бюджетного плану необхідно прийняти після проходження декількох бюджетних циклів за чинним законодавством. Це дасть змогу перейти до планування на середньострокову перспективу мінімізувавши вище наведені ризики.

Таким чином, бюджетне планування на середньострокову перспективу дасть змогу учасникам бюджетного процесу узгоджувати стратегічні плани з наявними бюджетними коштами як у рамках підготовки проекту бюджету на один рік, так і на середньострокову бюджетну планову перспективу, сприятиме формуванню стратегічної бюджетної політики, орієнтованої на досягнення суспільно значимих результатів та прогресу в бюджетному процесі України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: програма економічних реформ на 2010—2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf*

2. *Плескач В. Л., Івасюк І. Я.* Середньострокове прогнозування доходів Державного бюджету України з допомогою методу експоненціального згладжування // *Фінанси України.* — 2012. — № 1. — С. 58—66.

3. *Ярошенко Ф. О., Бушувєв С. Д.* Система швидкого реагування на проникнення світової кризи у фінансовий сектор України // *Фінанси України.* — 2011. — № 7. — С. 3—13.

4. *Бабич Л. М.* Особливості формування сучасної бюджетної політики в Україні // *Актуальні проблеми економіки.* — 2013. — № 1. — С. 133—141.

5. *Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI зі змінами й доповненнями [Електронний ресурс] / Верховна Рада України — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.*

6. *Затонацька Т. Г., Шиманська О. А.* Зарубіжний досвід середньострокового планування в бюджетному процесі // *Фінанси України*. — 2011. — № 8. — С. 90–100.

7. *Guillaume H.* La gestion pluriannuelle des finances publiques / H. Guillaume, A. Le Foll, C. Reboul, A. Verdier; l'Inspection Generale des Finances (IGF). — 2007: [Електронний ресурс]. — https://www.igf.minefi.gouv.fr/sections/les_rapports_par_ann/2007/la_gestion_pluriannu.

8. *Лозицький В. П., Гаєвська О. В.* Концептуальні засади запровадження середньострокового бюджетного планування в Україні // *Фінанси України*. — 2012. — № 9. — С. 37–42.

9. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.bdkodeks.ru>.

10. The International Monetary Fund [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org>.