

Затонацька Т.Г.,

кандидат фізико-математичних наук,
доцент кафедри економічної кібернетики
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Шиманська О.А.,

науковий співробітник відділу
фінансово-економічного прогнозування
Науково-дослідного фінансового інституту
ДННУ “Академія фінансового управління”

СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ ПРОГНОЗУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Розглянуто зарубіжний досвід механізму середньострокового прогнозування в розвинених країнах та розроблено рекомендації для України. Проаналізовано особливості процесу запровадження в нашій країні середньострокового прогнозування та планування з огляду на реалізацію програми економічних реформ на 2010—2014 рр.

The article highlights the international experience of the budget parameters forecasting in the medium-term perspective; the appropriate recommendations for Ukraine are suggested. The authors analyse the peculiarities of the medium-term budget framework implementation in Ukraine regarding the economic reforms programme for 2010—2014.

Ключові слова: середньострокове планування і прогнозування, бюджетний процес, бюджетна програма, видатки бюджету, ліміти видатків.

Бюджетна реформа в Україні на сьогодні є одним із актуальних питань державної політики. Курс на європейську інтеграцію, проголошений нашою країною, покладає велику відповідальність на уряд, зокрема, це стосується гармонізації бюджетного процесу в Україні зі стандартами, що діють у Європі. Так, Програмою економічних реформ на 2010—2014 рр. визначено за необхідне в рамках стабілізації державного бюджету сприяти посиленню фінансової та фінансової дисципліни, оптимізувати кількість державних цільових програм і запровадити середньострокове планування¹.

Складання бюджету на основі середньострокового плану і прогнозу визначено Бюджетним кодексом України. Потрібно зауважити, що планування доходів та видатків бюджету, а також фінансування бюджетних програм можливе лише за умови якісно побудованого прогнозу. Статтею 20 цього Кодексу передбачено складання прогнозу державного бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди. Базою такого прогнозу є Програма діяльності уряду, а також інші прогнозні і програмні документи соціально-економічного розвитку країни. До складу

¹ Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010—2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України: [Електр. ресурс]. — http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

індикативних прогнозних показників, необхідних для запровадження середньострокового бюджетного планування, входять, зокрема такі:

— основні макропоказники соціально-економічного розвитку країни (номінальний і реальний обсяги ВВП, індекс споживчих цін, середній обмінний курс, фонд оплати праці, рівень безробіття, експорт, імпорт товарів тощо);

— показники державного та зведеного бюджетів за видами доходів, видатків і фінансування;

— показники державного боргу згідно зі стратегією управління державним боргом;

— показники державних бюджетних програм, у рамках яких здійснюється реалізація інвестиційних програм чи проектів;

— показники міжбюджетних відносин².

Проблематику середньострокового бюджетного прогнозування досліджували такі зарубіжні вчені, як Х. де Брюїн, Е. Гриналл, Д. Кук, Г.П. Хатрі та ін.

Вітчизняні вчені також присвячували свої праці проблемам реалізації середньострокового бюджетного планування і прогнозування. Серед них можна назвати Т.І. Єфименко, В.П. Кудряшова, І.О. Луніну, І.О. Лютого, К.В. Павлюк, В.С. Палагіна, В.М. Федосова та ін.

Незважаючи на досить міцне наукове підґрунтя розвитку середньострокового прогнозування, в Україні спостерігається брак законодавчої бази, яка забезпечувала б регламентацію даного процесу на державному рівні й визначала відповідні методики і процедури. У вищезгаданій Програмі економічних реформ ідеться про необхідність ухвалення Закону “Про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні”, метою якого має стати регламентація правових, економічних та організаційних основ формування середньострокових прогнозів на загальнодержавному рівні, а також розподіл рівня відповідальності між учасниками бюджетного процесу.

Для підвищення ефективності запровадження середньострокового прогнозування в нашій країні варто розглянути зарубіжний досвід розв’язання цієї проблеми. У країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) питання середньострокового планування і прогнозування нерозривно пов’язані з поняттям “багаторічний бюджет”, побудова якого базується на таких принципах: єдність дій влади; жорсткі бюджетні обмеження “зверху вниз”; установлення пріоритетів бюджетної політики “зверху вниз”; перспективні оцінки видатків “зверху вниз”; єдність політичного процесу в напрямі реалізації національних інтересів; чіткий і прозорий зв’язок між прогнозами середньострокового бюджетного планування та щорічним бюджетним процесом; орієнтація на результат³.

² Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // Голос України. — 2001. — № 129.

³ Введение в среднесрочное планирование бюджетных расходов: [Електр. ресурс]. — <http://www.oecd.org/dataoecd/35/6/42942295.pdf>.

Зауважимо, що бюджетне планування в розвинених країнах здійснюється за принципом “зверху вниз”. Метод було запроваджено у практику складання бюджету з метою раціоналізації використання бюджетних коштів. Його сутність полягає в установленні сукупних лімітів на видатки за секторами для профільних міністерств із боку міністерства фінансів. Такий підхід створив передумови для мотивації міністерств формувати свої програмні бюджети в рамках певного обсягу коштів. Основними характеристиками такого підходу до бюджетного планування є:

- сукупний фінансовий аналіз з урахуванням економічних прогнозів;
- довгострокова або середньострокова перспектива;
- делегування повноважень і розподіл відповідальності за витрачання бюджетних коштів;
- активна позиція міністерств у питаннях планування і прогнозування видатків.

Підхід “знизу вверх” також залишився в бюджетному процесі, адже уряд не здатен планувати бюджет без деталізації розподілу грошових коштів за галузевими програмами. Такий розпис коштів є прерогативою міністерств, які досконало вивчають ситуацію в галузі та можуть не лише оцінити стан у підконтрольній сфері на певний момент, а і спрогнозувати її розвиток на основі оптимістичного й песимістичного сценаріїв та з урахуванням впливу факторів внутрішнього та зовнішнього середовищ.

На сучасному етапі підходи “зверху вниз” і “знизу вверх” досить тісно інтегровані із середньостроковим плануванням і прогнозуванням. У питаннях ефективної реалізації масштабних бюджетних програм на перший план виходять середньострокові прогнози, які складаються за оптимістичним та песимістичним сценаріями. У країнах ОЕСР поширені такі способи розробки якісного прогнозу соціально-економічного розвитку на стадії підготовки бюджету:

- порівняння з прогнозами державних та приватних науково-дослідних установ, міністерств і відомств у процесі планування бюджету;
- використання усереднених прогнозів декількох авторитетних неурядових організацій;
- включення до бюджету порівняльних таблиць ключових економічних змінних згідно з прогнозами уряду, а також прогнозами кількох інших авторитетних джерел. При цьому ключового значення набувають пояснення істотних розбіжностей (за наявності) в усереднених прогнозах і підготовка декількох урядових прогнозів, які можуть стати основою для розробки бюджету.

Зазвичай у рамках середньострокового підходу використовується макроекономічне прогнозування, основу якого становлять:

- економічна теорія, що описує причинно-наслідковий зв'язок елементів економічної системи (моделі);
- аналіз статистичних даних у рамках системи національних рахунків;

— економетричний аналіз — тестування рівнянь, що описують зв'язок елементів економічної системи.

Середньострокове прогнозування можна вважати ефективним за умов, якщо воно відображає обсяг видатків згідно з поточними напрямками бюджетної політики, що дає уряду змогу вносити корективи в середньостроковій перспективі. Також у прогнозі має бути відображено співвідношення капітальних та поточних видатків, що надає можливість здійснити аналіз впливу державних інвестицій на бюджет у середньостроковій перспективі.

У процесі використання підходу “зверху вниз” особливе значення мають компетенція та мотивація до якісної роботи з боку державних службовців і відповідальних осіб за реалізацію бюджетних програм. Вони несуть відповідальність, по-перше, за якість розроблених прогнозів, по-друге — за обсяг відхилень фактичних показників від прогнозованих. Оцінка середньострокових бюджетних параметрів здійснюється з допомогою комплексних макроекономічних моделей, що являють собою узгодження середньострокового прогнозу соціально-економічного розвитку та середньострокові показники фіскальної політики, оскільки основним завданням середньострокового прогнозування є комплексна оцінка наслідків запровадження бюджетної та податкової політики уряду⁴.

Реалізація актуального нині підходу “зверху вниз” передбачає встановлення лімітів на державні видатки. Така практика пояснюється обмеженістю бюджетних ресурсів і необхідністю підвищення відповідальності розпорядників грошових коштів за заходи економії в межах підзвітних їм програм. Ліміти видатків установлюються секторально, за міністерствами або в розрізі окремих програм. Під секторальними лімітами потрібно розуміти обмеження на витрачання бюджетних коштів на розвиток галузей, підконтрольних певному міністерству. Контроль виконання таких лімітів здійснює міністерство фінансів на основі щоквартальної звітності з боку головних розпорядників бюджетних коштів. Сукупні ліміти за програмами і проектами в межах компетенції міністерств або відомств не мають перевищувати відповідного секторального ліміту.

Запити на фінансування складаються розпорядниками бюджетних коштів із дотриманням установлених лімітів. Відповідно видатки бюджету в середньостроковій перспективі прогноуються згідно з лімітуванням обсягу видатків.

Під час складання прогнозів, на основі яких розробляються середньострокові фінансові плани, значну роль відіграють неурядові організації. У Німеччині, наприклад, провідні науково-дослідні економічні установи країни на щорічній основі готують звіти, які містять огляд розвитку фінансово-бюджетної діяльності країни, експертні оцінки ключових параметрів бюджету та макроекономічні прогнози. Для кожного рівня державного управління країни законодавчо

⁴ Среднесрочное бюджетное планирование / Ё.Ш. Файзуллаев, И.А. Азизова. — Ташкент: Изд-во “infoCOM.UZ”, 2010. — С. 95.

встановлюються ліміти видатків із метою досягнення середньострокових цілей збалансованого бюджету⁵.

Основні параметри середньострокового фінансового плану формує Рада з фінансового планування, завданням якої є забезпечення узгодженості між бюджетами всіх рівнів. Представники трьох рівнів влади визначають параметри та сукупний обсяг державних видатків на середньострокову перспективу, а також здійснюють міжбюджетний розподіл ресурсів.

Сьогодні за умов обмеженості бюджетних ресурсів актуальним є встановлення лімітів для видатків на середньострокові програми міністерств і відомств. У розвинених країнах ОЕСР розподіл видатків відбувається згідно з лімітами за середньостроковими відомчими бюджетними програмами та видатками, управління якими здійснюється на щорічній основі.

У Великобританії кошти державного бюджету розподіляються таким чином: кошти за відомчими лімітами — близько 60 % та видатки, що встановлюються щорічно, — 40 %. До відомчих лімітів належать фіксовані видатки за програмами, закріпленими за певним міністерством чи відомством, видатки на управління, субсидії та гранти приватному сектору, амортизація й резерви. При цьому фіксовані середньострокові ліміти встановлюються кожних три роки.

Щодо видатків, які адмініструються на щорічній основі, то відповідальність за їх виконання покладено на відповідні міністерства. До таких видатків належать: соціальний захист і пенсійне забезпечення, податкові пільги, виплати згідно з заходами державної політики в аграрному секторі, а також певні видатки місцевих бюджетів, платежі по внесках до Європейського Союзу та проценти за державним боргом. У процесі виконання цих видатків міністерство має дотримуватися ряду вимог, серед яких, наприклад, посилення фінансового менеджменту й аудиту. Такий розподіл видатків сприяє підвищенню операційної ефективності управління бюджетними коштами та полегшує контроль їх використання з боку міністерства фінансів⁶.

Бюджетна реформа, що розпочалась у Австрії у 2007 р., передбачала дві стадії: перша — запровадження середньострокового планування і прогнозування бюджету, друга — розширення повноважень міністерств щодо управління бюджетними коштами. В результаті реалізації реформи країна здійснює середньострокове планування на ковзній основі терміном на чотири роки (за схемою “бюджетний рік плюс три”) зі встановленням лімітів видатків у агрегованій формі. Додатково до закону про бюджет передбачено подання звіту про бюджетну стратегію, який повинен містити огляд економічного середовища та заходи

⁵ Эффективность методов среднесрочного прогнозирования параметров Сводного финансового баланса: отчет о научно-исследовательской работе № 0311-19-07 / Под рук. М.В. Куликова. — М.: Экономикс, 2007. — С. 9.

⁶ The budgeting framework / UK National Statistics: [Електр. ресурс]. — <http://www.statistics.gov.uk/hub/economy/government-receipts-and-expenditure/public-spending>.

бюджетної політики щодо подальшого розвитку середньострокового планування бюджетних видатків. Додатковий звіт також має включати інформацію щодо прогнозу доходів та огляд перспектив розвитку податково-бюджетної політики⁷.

Міністерствам країни надано досить широкі права щодо ухвалення рішень про розподіл бюджетних видатків у межах їхньої компетенції, однак вони не уповноважені перевищувати встановлених лімітів. До речі, ліміти існують у двох формах: перша — номінальні фіксовані, які виражені у євро й покривають близько 75 % усіх бюджетних видатків, друга — так звані змінні ліміти, що коливаються навколо визначених параметрів і встановлені для видатків, які реалізуються згідно з бізнес-циклом та є запорукою того, що спрацюють економічні стабілізатори й почнуть діяти антициклічні механізми. Іншим видом видатків, які фінансуються відповідно до змінних лімітів, є видатки, напряду пов'язані з податковими надходженнями (наприклад, частина надходжень від ПДВ, що спрямовується на фінансування лікарень), та видатки на гарантії. Отже, змінні ліміти застосовуються до таких видів видатків, які досить важко вповні спрогнозувати.

Міністерства Австрії уповноважені створювати резерви на фінансування нових видів діяльності в новому плановому періоді за рахунок економії коштів у межах установлених лімітів. Такий ступінь автономії у прийнятті рішень посилює мотивацію керівництва міністерств до ощадності у витрачанні коштів і стимулює нові ініціативи для розвитку підконтрольних їм секторів.

Подальша реалізація бюджетної реформи у країні передбачає створення довгострокових фіскальних прогнозів, які охоплюватимуть період до 30 років. Хоча побудова довгострокових прогнозів не є частиною механізму середньострокового бюджетного планування, такі кроки є необхідними для узгодження середньострокових прогнозів у часі й побудови чіткої бюджетної стратегії⁸.

У Австралії доходи та видатки прогноуються і плануються на чотирирічну перспективу. Прогнозування здійснюють міністерства й відомства, що несуть відповідальність за свої управлінські рішення. Характерною особливістю бюджетного планування і прогнозування в країні є розподіл усіх видатків за програмами, виконання яких закріплюється за міністерствами й відомствами та які мають відображати певні напрями бюджетної політики. Необхідно зауважити, що, з огляду на високий ступінь впливу прогноної похибки на фіскальну сферу, у країні коригування прогнозів здійснюється чотири—п'ять разів на рік. При складанні прогнозу має враховуватися розвиток напрямів бюджетної політики в майбутньому, що дає змогу максимально ефективно підготуватися до ймовірних змін політики і вчасно вжити необхідних стабілізаційних заходів⁹.

⁷ Steger G. Öffentliche Haushalte in Österreich: 3 auflage — Österreich: Verlag, 2010. — P. 136, 137.

⁸ Steger G. Austria's Budget Reform: How to Create Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules // OECD Journal on Budgeting. — 2010. — Vol. 1. — P. 10.

⁹ Last D. Medium-Term Budget Frameworks: Building Fiscal Institutions to Meet Post Crisis Challenges. — Ljubljana: International Monetary Fund, 2011. — P. 26—30.

Середньострокове бюджетне планування запроваджено у Швеції в 1997 р. Бюджетне планування і прогнозування тут здійснюється на трирічну перспективу. Основою бюджетного процесу є прогнозування макроекономічних показників. Із метою формулювання належної бюджетної політики Міністерство фінансів переглядає прогнози основних бюджетних параметрів чотири—п'ять разів на рік. Державні адміністрації здійснюють оцінку кожного напряму бюджетних асигнувань і доходів на постійній основі. Важливу роль у такому прискіпливому підході до бюджетного прогнозування відіграють інформаційні технології. Таким чином, усі державні адміністрації та міністерства мають доступ до інтегрованої системи бюджетного управління, що містить інформацію про виконання бюджету, прогнозних показників і результати фінансування бюджетних програм.

Потрібно зазначити, що, незважаючи на середньостроковий характер бюджетного прогнозування і планування, бюджети в країні ухвалюються на один рік. Тобто середньострокове бюджетне прогнозування є допоміжним інструментом у процесі складання якісного однорічного бюджету, який містить інформацію про оцінку економічного розвитку на два наступні за плановим бюджетних періоди.

Ліміти бюджетних видатків також присутні в системі бюджетного планування країни. Номінальні ліміти встановлюються на всі видатки державного бюджету (крім видатків на виплату процентів за державним боргом) та видатки на фінансування пенсійної системи, що є позабюджетною. Оскільки видатки бюджету встановлюються у трирічній перспективі, зростає значення фінансового прогнозування. Залишки невикористаних у межах лімітів коштів переходять у наступні періоди як резервні кошти, які міністерства можуть витратити на розвиток відповідних галузей і втілення нових проектів.

У разі коли прогноз доходів бюджету не виконується, тобто надходження коштів до бюджету перевищують або є меншими за прогнозовані, установлені раніше ліміти можуть переглядатися. За підсумками такого перегляду уряд вносить зміни до закону про бюджет на основі детального аналізу їхнього потенційного впливу на макроекономічні показники економіки країни.

В питанні здійснення прогнозів бюджетних параметрів ключову роль відіграють Міністерство фінансів і Національний інститут економічних досліджень. Інститут публікує щокварталу незалежні економічні прогнози та здійснює наукову оцінку запровадження заходів фіскальної політики уряду¹⁰.

Середньострокове прогнозування у Новій Зеландії відбувається лише в розрізі бюджетних програм. Розпорядники бюджетних коштів мають право вільно розпоряджатися цими коштами в межах своїх повноважень, водночас зобов'язані досягати визначеної для них мети. Із керівниками державних установ і персоналом укладаються контракти строком на п'ять років, протягом яких заплановано досягти певних цілей.

¹⁰ *Ljungman G.* The Medium-Term Fiscal Framework in Sweden // *OECD Journal on Budgeting*. — 2007. — Vol. 6, № 3. — P. 8, 9.

Потрібно зазначити, що досвід середньострокового прогнозування в цій країні є одним із найуспішніших. Тут діє набір принципів функціонування державного сектору економіки. Один із ключових принципів — установлення окремих цілей для кожного суб'єкта бюджетного планування, завдяки чому кожен учасник бюджетного процесу має чітке розуміння своїх завдань та очікуваних результатів.

Іншим принципом є відкритість проголошення цілей і засобів їх досягнення, що сприяє підвищенню зрозумілості бюджетного процесу всіма його учасниками.

Підвищенню ефективності бюджетного процесу сприяє принцип установлення стимулів залежно від співвідношення фактичних і запланованих результатів реалізації бюджетних програм, а також ведення звітності й моніторингу функціонування департаментів незалежними організаціями.

Важливим етапом середньострокового прогнозування у країні є порівняння прогнозу доходів із середньостроковими оцінками видатків, що допомагає заздалегідь виявити загрозу недофінансування певних програм¹¹.

Однією з прогресивних форм бюджетного управління характеризується Франція. У 2001 р. у країні ухвалено Органічний закон про фінансове законодавство, відповідно до якого ініційовано перехід від традиційної бюджетної системи, що передбачає детальний перелік ресурсів, до системи, сфокусованої на кінцевих результатах.

Планування і прогнозування державного бюджету в цій країні розподілено за програмами, кожна з яких стосується реалізації певної функції державної політики. Бюджетні програми закріплені за міністерствами, водночас парламент має повноваження перерозподіляти кошти між програмами в межах однієї функції. Процес формування програм у межах функції державної політики “Судова влада” схематично подано на рисунку.

Близько 800 видаткових статей бюджету Франції в результаті такого розподілення укрупнюються в 100—150 міністерських програм, які можуть бути, у свою чергу, розбиті на підпрограми. Всі програми об'єднуються в місії згідно з метою, на досягнення якої спрямовується їх реалізація. Такі місії підлягають офіційному затвердженню парламентом країни, при цьому реалізація місії може стосуватися декількох міністерств, тоді як відповідальність за окрему програму витрат покладається на конкретне міністерство. Загалом таких місій існує близько 45¹².

Для управління кожною бюджетною програмою призначається відповідальна особа (керівник), яка відповідає за управління програмою й наділена повноваженнями щодо перерозподілу коштів між різними класами видатків. Бюджетне

¹¹ Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами: В 2-х т. Т. 1. / Под ред. А.М. Лаврова. — М.: ЛЕНАНД, 2007. — С. 120.

¹² Богданов Н.Л. Предложения по совершенствованию механизмов координации деятельности федеральных и региональных властей на основе применения методов бюджетирования, ориентированных на результат: отчёт о научно-исследовательской работе. — М.: Центр фискальной политики, 2006. — С. 26—30.

Функція державної політики “Судова влада”



Джерело: Мордак Ф. Фінансові реформи: досвід Франції: Матеріали семінару. — К.: Міністерство фінансів України, 2011.

Рис. Процес формування програм у межах функції державної політики “Судова влада”

законодавство визначає такі класи видатків: урядові асигнування; витрати на персонал; операційні витрати (крім витрат на персонал); витрати з обслуговування боргу; інвестиції; трансферти; витрати щодо фінансових операцій.

Кожен із класів видатків розбивається на декілька категорій, загальне число яких становить 18.

У процесі середньострокового прогнозування уряд країни ставить перед собою завдання:

- визначення чітких середньострокових цілей щодо прогнозованого рівня державного боргу і структурного бюджетного балансу;
- установлення конкретних завдань для кожного з учасників бюджетного процесу для досягнення зазначених цілей;
- окреслення гіпотез щодо основних показників, які використовуються для побудови прогнозу.

У ході середньострокового прогнозування мають бути розв’язані такі завдання:

- визначення основних джерел формування доходів та основних напрямів бюджетних видатків на середньострокову перспективу;
- визначення потенційно можливих заходів фіскальної політики, у т. ч. зміни обсягу податкових видатків;
- побудова середньострокового прогнозу видатків для кожної з місій бюджету.

Середньострокове прогнозування і планування становить основу бюджетного процесу країни, забезпечуючи високий ступінь відповідності прогнозованого

обсягу видатків отримуваним доходам. Це значною мірою забезпечує стабільність та ефективність системи державних фінансів Франції.

Цікаві особливості має середньострокове планування бюджетних параметрів у Республіці Казахстан¹³, де прогнозування відбувається на центральному та місцевому рівнях і здійснюється на п'ятирічний період. Соціально-економічний розвиток на центральному рівні прогнозується на основі макроекономічних показників, показників соціального розвитку, визначаються тенденції та пріоритети соціально-економічного розвитку в цілому. На місцевому рівні здійснюється прогноз основних соціально-економічних показників, визначаються тенденції та пріоритетні напрями розвитку в розрізі регіонів.

Прогноз бюджетних параметрів у Республіці складається на трирічну перспективу і здійснюється також на центральному та місцевому рівнях. Окрім традиційного прогнозування показників центрального, консолідованого та місцевих бюджетів відбувається прогнозування обсягів видатків у розрізі розпорядників бюджетних коштів за загальнодержавними та місцевими бюджетними програмами. Бюджетним кодексом країни визначено право уряду включати до прогнозів додаткові показники, що зумовлено динамічною зміною макро- та мікросередовища. Важливо, що прогнози бюджетних показників на другий і третій роки планового періоду є індикативними й підлягають уточненню щорічно на ковзній основі.

Активне запровадження середньострокового прогнозування і планування здійснюється в Таджикистані¹⁴. Міністерство фінансів країни формує інструкції, що містять роз'яснення процедури складання бюджету на середньостроковій основі й розробляються за напрямами функціонування державного сектору економіки — освіта, охорона здоров'я, соціальний захист.

Відповідно до цих інструкцій розробка середньострокової програми державних видатків відбувається щороку на трирічний період на ковзній основі. Передбачається щорічний перегляд державних видатків на наступні три роки з метою коригування їхнього обсягу на основі оновлених прогнозів і програм розвитку. Бюджетний запит розпорядника грошових коштів має включати шляхи економії коштів, необхідних для фінансування своїх ініціатив, а також містити інформацію про наявні джерела фінансування, серед яких можуть бути донорські кошти.

Середньострокове прогнозування фінансування бюджетних програм здійснюється окремо за поточними та капітальними видатками. За кожною програмою зазначаються прогнозований обсяг видатків та індикативний ліміт фінансування, а в підсумку — загальний обсяг видатків у певному секторі й ліміт за цим сектором. Аналогічні прогнози подаються в розрізі державного та місцевих бюджетів.

¹³ Бюджетный кодекс Республики Казахстан // Казахстанская правда. — 2008. — № 265—266.

¹⁴ Инструкция по составлению бюджета в рамках внедрения Среднесрочной программы государственных расходов / Официальный веб-сайт Министерства финансов Республики Таджикистан: [Електр. ресурс]. — <http://minfin.tj/index.php?do=static&page=budget>.

Якщо розпорядник грошових коштів ініціює створення нової програми, фінансування якої може спричинити перевищення секторального ліміту, йому необхідно надати фінансове обґрунтування доцільності введення нових напрямів діяльності. Обґрунтування також має містити пояснення щодо ймовірної доцільності приєднання таких напрямів до вже існуючих програм або віднесення до нових.

Таким чином, виходячи із зарубіжного досвіду застосування середньострокового прогнозування в бюджетному процесі, рекомендуємо вжити заходів щодо зміцнення бюджетної дисципліни й посилення підтримки планування фіскальної політики в аспекті побудови реалістичних прогнозів зміни бюджетних параметрів, для чого:

- уряд має ухвалити офіційну методику побудови довгострокових прогнозів економічного розвитку із виділенням середньострокових трирічних циклів із метою скорочення величини потенційної похибки між фактичними й запланованими показниками доходів та видатків;

- слід запровадити секторальні ліміти видатків у середньостроковій перспективі, а також ліміти на видатки державного бюджету за програмами. Виняток для встановлення лімітів можуть становити виплати за державним боргом.

Підсумовуючи викладене, зазначимо таке. Оскільки ліміти в Україні доцільно встановлювати в середньостроковій перспективі, їхні межі можуть змінюватися залежно від стану економічного розвитку країни. Питання розширення лімітів має розглядатися лише в разі особливої потреби за рішенням уряду на основі всебічного аналізу розвитку відповідного сектору економіки та ходу реалізації програм. У межах лімітів також можуть утворюватися залишки коштів завдяки, наприклад, зменшенню вартості товарів і послуг. У таких випадках варто розширити повноваження розпорядників бюджетних коштів щодо ініціації створення нових напрямів видатків розвитку в межах коштів, які залишилися в рамках лімітів, що дасть змогу підвищити мотивацію розпорядників до пошуку нових шляхів економії і стимулюватиме розвиток підконтрольних їм секторів економіки.