

В. П. Лозицький, О. В. Гаєвська

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто моделі середньострокового бюджетного планування в зарубіжних країнах. Визначено переваги запровадження бюджетного планування на середньострокову перспективу й основні проблеми, що потребують розв'язання в процесі переходу від річного до середньострокового бюджетного планування.

Models of medium-term budget planning in foreign countries are explored. Advantages of introduction of the medium-term budget planning and fundamental problems of transition from annual to medium-term budget planning are defined.

Ключові слова: бюджетна політика, бюджетна реформа, прогноз державного бюджету, середньострокове бюджетне планування, індикативні прогностичні показники.

В Україні розпочато побудову системи середньострокового бюджетного планування. Бюджетний кодекс, який набрав чинності в 2011 р., визначає процедури й механізм середньострокового бюджетного прогнозування.

Згідно зі ст. 21 цього Кодексу Міністерство фінансів України за участю центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики, 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 Кабінету Міністрів України, прогностичних і програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах¹.

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 плановий бюджетний період та в місячний строк із дня опублікування закону про Державний бюджет прогноз уточнюється і схвалюється Кабінетом Міністрів України.

У свою чергу, Прогноз Державного бюджету на 2013 і 2014 рр. включає показники зведеного та державного бюджетів за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування.

Прогноз видатків і кредитування розроблено за функціональною класифікацією. Такий формат відповідає міжнародній практиці складання бюджетних прогнозів на середньострокову перспективу, оскільки, з одного боку,

¹ Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI (зі змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

забезпечує достатню визначеність бюджетних пріоритетів (напрямів), з другого — створює простір для маневреності головних розпорядників бюджетних коштів.

Загалом документ визначає індикативні прогностичні показники, тобто є орієнтиром для всіх учасників бюджетного процесу й відповідним документом, на основі якого головні розпорядники бюджетних коштів формують плани діяльності на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Водночас треба розуміти, що прогнозування є необхідним і важливим кроком на шляху до впровадження середньострокового бюджетного планування².

Потрібно зауважити, що вже сьогодні існує розуміння необхідності подальшого поступального розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування з метою посилення ролі середньострокових оцінок при здійсненні управління бюджетними коштами, а також наближення практики національного прогнозування до передового зарубіжного досвіду.

На сьогодні в Україні здійснюється реформа зі стабілізації державного бюджету відповідно до Програми економічних реформ на 2010—2014 роки, що передбачає, серед іншого, запровадження середньострокового бюджетного планування³. 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.

Середньострокове бюджетне планування є сполучною ланкою між бюджетною політикою і пріоритетами соціально-економічного розвитку країни, сприяє підвищенню стійкості бюджетної системи й обґрунтованості видатків бюджету.

Стратегічне бачення цілей бюджетної політики й оптимальний розподіл бюджетних ресурсів мають забезпечити дотримання цільового показника дефіциту бюджету. Не менш важливим є те, що лише в умовах середньострокового бюджетного планування можна оцінити ефективність бюджетних програм, термін реалізації яких більший, ніж один бюджетний період.

Разом із тим слід наголосити, що запровадження середньострокового бюджетного планування потребує міцного наукового підґрунтя, використання практики прогнозування минулих років і врахування найкращого зарубіжного

² Прогноз Державного бюджету України на 2013—2014 роки (круглий стіл у Міністерстві фінансів України) // Фінанси України. — 2012. — № 1. — С. 3—17.

³ Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010—2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президенті України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf.

досвіду, який необхідно трансформувати з огляду на сьгоднішні реалії в Україні.

Так, результатом бюджетної реформи у Франції стало введення нової категорії законів — законів про програмування, які, зокрема, визначають основні напрями державних фінансів на середньострокову перспективу й дають змогу охопити всі складові сектору державного управління, та основний принцип бюджетування — принцип збалансованості.

До запровадження законів про програмування у країні вже існували окремі елементи середньострокового бюджетного прогнозування, однак прогнози були не обов'язковими.

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.

На вимогу Європейського Союзу в рамках Програми стабільності закон про програмування державних фінансів охоплює сектор загальнодержавного управління і включає показники державного та місцевих бюджетів, а також позабюджетних соціальних фондів.

Положення цього закону фіксують цілі середньострокового програмування державних фінансів на чотири роки і встановлюють для сектору загальнодержавного управління цільові показники дефіциту, рівня боргу, доходів, зростання видатків та вплив нових фіскальних заходів.

Закон також установлює цільові показники державного бюджету на три роки: дефіцит, рівень боргу, граничні ліміти видатків та ліміти видатків за функціями. Додатки, які є невід'ємною складовою закону й містять прогнози щодо динаміки макроекономічних показників, деталізують показники за кожним сектором загальнодержавного управління, представляють реформи, заплановані в рамках трирічного бюджету.

У Франції закон про програмування затверджує парламент, однак цей документ має статус, нижчий за закон про бюджет на відповідний рік. Середньострокове бюджетне програмування гармонізоване із законом про річний бюджет.

Закон про бюджет на наступний рік розробляється окремо, але обов'язково на базі середньострокового бюджету, і відрізняється рівнем деталізації програмування. В цьому законі видатки, визначені в законі про програмування, деталізуються до рівня бюджетних програм. При цьому загальний обсяг видатків за кожною функцією залишається незмінним.

Середньострокове програмування бюджету передбачає розподіл у розрізі функцій за програмами, а останній рік середньострокового бюджету слугує основою наступного програмування.

Цікавою є практика запровадження середньострокового бюджетного планування у Швеції. Основним елементом реформи, проведеної у країні в кінці 1990-х років, стало багаторічне бюджетне планування й застосування підходу до формування бюджету “згори-вниз”. При цьому запровадження середньострокового бюджетного планування потребувало часу. У період 1998—2001 рр. спостерігалось систематичне перевищення встановлених лімітів, що було пов’язане з економічною ситуацією в країні.

Основою шведської системи середньострокового планування є ухвалення закону про державний бюджет на чотирирічний період. 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.

Ліміти встановлюються на всі види видатків центральних органів державного управління (за винятком обслуговування державного боргу) та пенсійної системи.

Бюджетна модель, що використовується в Російській Федерації, має як спільні риси, так і певні відмінності порівняно з двома розглянутими вище бюджетними моделями.

Так, відповідно до Бюджетного кодексу Російської Федерації, 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.

Законом про бюджет, зокрема, встановлюються:

— розподіл бюджетних асигнувань за розділами, підрозділами, цільовими статтями й видами витрат класифікації видатків бюджетів у відомчій структурі видатків на наступний фінансовий рік і плановий період;

— загальний обсяг бюджетних асигнувань, що спрямовуються на виконання публічних нормативних зобов’язань. Публічні зобов’язання — це обумовлені законом, іншим нормативним правовим актом витратні зобов’язання публічно-правового утворення перед фізичною або юридичною особою, іншим публічно-правовим утворенням, що підлягають виконанню в установленому відповідним законом, іншим нормативним правовим актом розмірі або мають установлений зазначеним законом, актом порядок його визначення (розрахунку, індексації);

— обсяг міжбюджетних трансфертів, що одержуються з інших бюджетів та (або) надаються іншим бюджетам бюджетної системи Російської Федерації в наступному фінансовому році і плановому періоді;

- загальний обсяг умовно затверджених витрат;
- джерела фінансування дефіциту бюджету на наступний фінансовий рік і плановий період;
- верхня межа державного внутрішнього та зовнішнього боргу із зазначенням, у т. ч., верхньої межі боргу за державними гарантіями⁴.

Розроблення й затвердження бюджету на наступний фінансовий рік і плановий період відбуваються шляхом уточнення параметрів бюджету наступного планового періоду й додавання параметрів бюджету другого року планового періоду.

Спільним елементом середньострокового бюджетного планування для розглянутих країн є визначення так званого резерву бюджетування (“бюджетна маржа”) для покриття можливих ризиків та помилок планування.

Так, Міжнародний валютний фонд рекомендує визначати резерв на непередбачувані обставини, 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.

Для прикладу: у Росії такий резерв 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 резерв бюджетування становить 1,5, 2 і 3 % у відповідних періодах, у Франції — 5 % загального обсягу видатків бюджету.

Окремо зазначимо, що перехід до середньострокового бюджетного планування у зарубіжних країнах відбувався поступово і тривав у середньому від п’яти до десяти років.

Запровадження середньострокового бюджетного планування в Україні як інструменту стратегічного управління бюджетними коштами здійснюватиметься в рамках реалізації Програми економічних реформ на 2010—2014 роки й Концепції розвитку системи управління державними фінансами, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 № 633-р.

Разом із тим при запровадженні середньострокового бюджетного планування слід зважати на такі ризики:

- якість макропрогнозів, від точності яких залежатиме точність бюджетних параметрів;
- неготовність міністерств розробляти і презентувати середньострокову політику у відповідній галузі та здійснювати оцінку ефективності її запровадження;
- жорстка фіксація видатків у середньостроковій перспективі за умови недовиконання доходів може викликати зростання дефіциту, що матиме негативний вплив на макроекономічну стабільність;

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://base.garant.ru/12112604/24/>

— запровадження жорсткого середньострокового бюджетного планування звужує простір для маневреності у прийнятті управлінських рішень.

З огляду на перелічені ризики для здійснення якісного переходу до середньострокового бюджетного планування необхідно розробити нормативно-правові засади запровадження нової системи планування бюджету, визначити нові бюджетні правила для всіх учасників бюджетного процесу, а також процедури підготовки, структуру й формат середньострокового бюджетного плану.

Крім того, рішення про структуру й формат середньострокового бюджетного плану доцільно прийняти після проходження декількох бюджетних циклів за чинним законодавством, яке передбачає складання прогнозу, та аналізу фактичних бюджетних показників порівняно з урахованими в такому прогнозі.

Необхідно також розробити методологію коригування здійснених бюджетних прогнозів, оцінки стійкості й ризиків, ув'язування з цілями і пріоритетами середньострокової бюджетної політики й умовами їх реалізації, формування граничних обсягів витрат для головних розпорядників бюджетних коштів на трирічний період⁵.

Іншою проблемою, що потребує розв'язання, є необхідність установлення більш тісного зв'язку між стратегічним плануванням діяльності головних розпорядників бюджетних коштів та середньостроковим бюджетним прогнозуванням. До того ж необхідно вжити низку заходів, пов'язаних із доведенням важливості цієї реформи до учасників бюджетного процесу. Пояснення необхідності реформ, механізму функціонування майбутньої бюджетної моделі дадуть змогу прискорити запровадження змін.

Запорукою успішного запровадження середньострокового бюджетного планування є ретельне вивчення зазначених проблем та визначення шляхів їх розв'язання саме на етапі переходу від середньострокового бюджетного прогнозування до планування.

У свою чергу, середньострокове бюджетне планування дасть змогу учасникам бюджетного процесу узгоджувати стратегічні плани з наявними бюджетними коштами як у рамках підготовки проекту бюджету на відповідний рік, так і на наступні бюджетні періоди, сприятиме формуванню довгострокової бюджетної політики, орієнтованої на досягнення суспільно значимих результатів, та значному прогресу в бюджетному процесі України.

⁵ Державний бюджет і бюджетна стратегія 2012—2014: стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України / за заг. ред. М. Я. Азарова ; ДННУ “Академія фінансового управління”. — К., 2011. — 702 с.