

## **СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ ПЛАНУВАННЯ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ**

**ПОТЕРЯЙЛО І.**, аспірант кафедри фінансів КНТЕУ

**В**ідповідно до Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [1], починаючи з 2002 р. в Україні розпочалось його поетапне впровадження. Одним із основних елементів та необхідною передумовою застосування програмно-цільового методу (ПЦМ) є середньострокове бюджетне планування. Запровадження ПЦМ в бюджетний процес передбачає встановлення цілей, досягнення більшості з яких можливе тільки впродовж декількох років, тому особливості застосування середньострокового планування в бюджетному процесі вимагають підвищеної уваги.

Дослідженням питань застосування ПЦМ займались такі науковці, як М. Азаров, М. Афанасьєв, Т. Ахмед, Т. Єфименко, І. Запатріна, Ю. Пасічник [2–6] та ін. Однак проблематика застосування програмно-цільового методу в контексті середньострокового планування потребує подальшого дослідження.

---

© Потеряйло І., 2009

Традиційна практика передбачає формування бюджету на один рік. Проте в сучасних умовах, коли гостро постають проблеми контролю за ефективним використанням бюджетних коштів, вибору оптимальної фінансової політики і скорочення частки державного сектору в економіці, уряди багатьох країн суттєво реформують бюджетний процес. Одним із напрямів реформування став перехід до середньострокового бюджетного планування, яке ґрунтується на формулюванні фінансової та економічної стратегії розвитку країни та узгодженні річного бюджету з перспективними фінансовими планами і прогнозами. На сьогодні ця практика отримала досить широке розповсюдження у світі й, по суті, стала загальноприйнятим стандартом управління суспільними фінансами.

Введення середньострокового бюджетного планування змінює традиційний порядок планування і передбачає застосування так званого "ковзного триріччя" (рис. 1).



**Рис. 1. Середньострокове планування бюджету на основі "ковзного триріччя"**

Зміст планування бюджету на основі "ковзного триріччя" полягає в тому, що затверджується бюджет на поточний рік, а проекти бюджетів на два наступні роки затверджуються окремо. Після завершення першого року "триріччя" раніше затверджені проекти стають основою для нового бюджету й до них додається ще один – "третій рік". Не дивлячись на те, що формально немає ніяких обмежень на щорічний перегляд раніше затверджених параметрів, сформоване таким чином "триріччя" виявляється достатньо стійким, оскільки всі істотні зміни вимагають обґрунтування стосовно зміни зовнішніх умов, економічного прогнозу, пріоритетів державної політики тощо. Міжнародний

досвід свідчить, що ця техніка істотно підвищує якість бюджетного планування.

Затвердження законом проектувань на другий і, особливо, третій рік не означає заборони на їх коригування в наступному бюджетному циклі. Однак слід підкреслити, що це має бути саме коригування – залежно від об'єктивних умов, що змінилися, уточнення обсягу і структури зобов'язань, а не довільний перегляд. Саме коригування надає процесу середньострокового планування необхідної узгодженості в часі.

Таким чином, "ковзне триріччя" забезпечує, з одного боку, стабільність і передбачуваність бюджетних проектувань а, з іншого боку, можливість реагування на змінну ситуацію, реструктуризацію зобов'язань, реалізацію нових пріоритетів бюджетної політики [7, с. 14].

Стосовно до бюджетного планування, що орієнтоване на результат, має дотримуватись істотна вимога – наступність показників планів по конкретних роках у рамках глобального плану, що складається щорічно на трирічний строк. Якщо, наприклад, конкретний рік (припустимо, 2012 р.) був третім роком у трирічному плані, складеному в 2009 р., і став другим роком у плані, складеному у 2010 р., то між показниками послідовних щорічних планів для 2012 р. має дотримуватись чітка наступність і зв'язок. Іншими словами, план на 2012 р. повинен складатися не наново в 2011 р., а базуватися на тих показниках, що були для нього передбачені в попередньому плані від 2009 р. Це потребує досить високої точності планів і відповідної кваліфікації персоналу. Однак зважаючи на те, що запровадження середньострокового планування в Україні знаходиться на початковому етапі, логічним буде розрахунок укрупнених показників, які конкретизуватимуться в міру наближення визначеного бюджетного року.

Логіка процесу середньострокового бюджетного планування дозволяє виділити в ньому сім етапів [8]:

- оцінка наявних ресурсів з урахуванням макроекономічних тенденцій, на основі якої здійснюється розробка різних варіантів середньострокового прогнозування доходів та вибір найкращого сценарію;
- аналіз бюджетної політики минулого періоду;
- визначення цілей та здійснення стратегічного планування на наступний бюджетний період;
- визначення потреби у фінансових ресурсах та оцінка наявних ресурсів, тобто надходжень до бюджету з усіх передбачених законодавством джерел;
- виконання бюджету відповідно до затверджених планових показників;
- здійснення постійного моніторингу виконання бюджету та контролю за відповідністю фактичних показників плановим;
- проведення оцінки та аудиту ефективності.

Чітке дотримання цієї послідовності забезпечує ефективність процесу планування. Доцільність використання середньострокового планування у бюджетному процесі обґрунтовується його очевидними перевагами, однак слід зважати й на існуючі недоліки (рис. 2).



**Рис. 2. Переваги та недоліки середньострокового бюджетного планування**

Необхідною складовою частиною процесу планування та розробки фінансово-економічної політики є прогнозування, яке можна розглядати як певний етап загального планування, що спрямований не на розробку конкретних заходів, а на обґрунтування тенденцій розвитку того чи іншого процесу. Бюджетне прогнозування – це процес розробки основних показників Державного бюджету на перспективу, прогнозування найважливіших надходжень і видатків бюджету.

З кінця 90-х років у країнах-членах ЄС, згідно зі спеціальним законодавчим актом Союзу ("The Stability and Growth Pact" [9]), введено обов'язкове трирічне прогнозування у сфері фіскальної політики, яке має також сприяти підвищенню ефективності контролю виконання стабілізаційних програм. Усе більше урядів розробляють середньострокові, а в деяких випадках і довгострокові оцінки та прогнози бюджетно-фіскального стану держави. Експерти Міжнародного валютного фонду назвали таку практику "оснотою бюджету на середньострокову перспективу" (ОБСП) [10, с. 730]. ОБСП дає чітке

уявлення про вартість проведення поточної державної політики, слугує механізмом, що дозволяє контролювати запровадження нових її заходів, а також відстежувати виконання бюджету за межами одного року.

У науковому плані потрібно розмежувати поняття "планування" і "прогнозування". Планування передбачає організаційно централізовану систему визначення показників, а прогнозування має характер передбачення, одержаного науково-аналітичними методами. Не маючи директивного статусу, прогнозування виконує індикативну роль, має значення орієнтовної установки.

У всіх країнах, що застосовують середньострокове планування, постає питання, чи слід затверджувати перспективний бюджетний план у вигляді закону. У більшості країн, зокрема Великій Британії, Канаді, Нідерландах, Швеції, Франції, Новій Зеландії та ін., середньостроковий бюджет розробляється, вноситься і коригується одночасно зі щорічним бюджетом. У цих країнах підготовлений урядом багаторічний бюджет розглядається і схвалюється органами законодавчої влади, парламентами, має відомчий розріз та використовується в режимі "ковзного триріччя". Винятком є Німеччина й Австрія, де середньостроковий бюджет розробляється і затверджується урядом та представляється до парламенту по укрупнених позиціях в аналітичних цілях, а також США, де середньострокові проектування видатків розробляються і вносяться у складі бюджетної пропозиції Президента. При цьому так звані "прямі" або "обов'язкові" видатки (наприклад, соціальні зобов'язання) затверджуються на багаторічний період і не вимагають перезатвердження, а багаторічні фінансові плани представляються законодавчим органам влади виключно в довідкових цілях.

З одного боку, перевагами затвердження бюджету на три роки у вигляді закону є гарантія реалізації обраних напрямів бюджетної політики, заходів державної підтримки економіки і соціальних програм, а також підвищення відповідальності органів влади за виконання покладених на них функцій. З іншого боку, законодавче затвердження державного бюджету на трирічний період посилює вимоги до якості організації бюджетного процесу, зокрема, до достовірності макроекономічного прогнозування, стабільності державної політики, її орієнтації на вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку.

Саме тому для затвердження державного бюджету на три роки у вигляді закону необхідний високий ступінь впевненості у стабільності економічних умов як на світовому, так і на внутрішньому ринку. Крім цього, затверджені законом параметри державного бюджету на трирічний період встановлюють жорсткі обмеження щодо проведення бюджетної політики, знижуючи ступінь її маневреності й обмежуючи можливості її коригування, що не відповідає принципам бюджетного планування в ринковій економіці, яка носить індикативний характер.

На сучасному етапі розвитку бюджетної системи України недоцільно приймати середньостроковий бюджет у вигляді закону. Найлогічнішою є ситуація, коли законом затверджується Державний бюджет на наступний бюджетний рік у контексті розробленого середньострокового плану на трирічний період. Це дозволить не знижувати ступінь передбачуваності та стабільності бюджетної політики, забезпечити умови для її гнучкості й маневреності, зберігаючи при плануванні проектувань бюджету на плановий період принцип "ковзного триріччя".

Сьогодні в Україні запровадження середньострокового планування в бюджетний процес перебуває на початковому етапі свого розвитку і супроводжується певними труднощами. У бюджетному процесі на центральному рівні застосовуються окремі фрагменти середньострокового бюджетного планування і прогнозування. Розробка середньострокових бюджетних оцінок має робочий характер застосування: при формуванні річного бюджету на плановий період середньострокові бюджетні оцінки, що розроблені у попередньому бюджетному циклі, не використовуються, тобто вони не мають динамічного характеру. Вітчизняні науковці зазначають, що здійснюване сьогодні середньострокове бюджетне планування "має радше декларативний, ніж практичний характер: середньострокові планові показники виконують роль скоріше довідкової інформації і не є основою для планування фінансових показників щорічного бюджету" [11, с. 21]. Така ситуація пояснюється здебільшого відсутністю в Україні затвердженої методології середньострокового планування бюджету.

Дискусійним залишається питання тривалості середньострокового планування. Горизонтом середньострокового планування, виходячи з умов, що склалися в Україні, прийнято вважати три наступні за поточним бюджетні роки, проте у вітчизняному законодавстві його строки чітко не визначені. У ст. 3 Бюджетного кодексу України [12] зазначено, що бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему, становить один календарний рік. У червні 2007 р. Міністерство фінансів України запропонувало зміни до Бюджетного кодексу. У ст. 28-2 нової редакції Бюджетного кодексу України [13] зазначається, що Міністерство фінансів України складає середньостроковий прогноз показників бюджету на три роки, що настають за плановим, проте про часовий горизонт середньострокового плану не йдеться.

Бюджетне прогнозування 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. Однак на практиці така робота проводиться фор-

мально: *по-перше*, це пов'язано з ненадійністю макроекономічного прогнозування, частим коригуванням податкового законодавства, зміною під впливом різних політичних сил раніше обраних пріоритетів у бюджетних видатках; *по-друге*, такі прогнози майже не використовуються у роботі з формування показників бюджету на наступні роки [14, с. 22].

Крім того, враховуючи практику ухвалення бюджету, коли між першим і третім читанням відбуваються суттєві зміни планових показників на наступний рік, середньостроковий прогноз бюджетних показників одразу ж втрачає властивість орієнтира для фінансового забезпечення загальнодержавної, регіональної та галузевої політики на середньострокову перспективу.

Постановою Кабінету Міністрів України вже декілька років поспіль схвалюється прогноз показників Зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на середньострокову перспективу, проте він досить слабо пов'язаний із бюджетною політикою на середньострокову перспективу, оскільки його показники щороку суттєво переглядаються. Починаючи з 2002 р., в жодному з наступних років показники середньострокового прогнозу навіть не були наближені до планових, які затверджувалися на відповідний бюджетний рік [14, с. 23]. Така практика унеможлиблює повноцінне управління бюджетними коштами.

Труднощі на шляху застосування ПЦМ у контексті середньострокового планування також зумовлюються необхідністю врахування інфляційних процесів, які мають місце в економіці країни. Процедури, що враховують високий ступінь інфляції при застосуванні ПЦМ в середньостроковій перспективі, такі, як переведення поточної вартості видатків у постійні ціни, переоцінка активів з метою більш ефективного управління ними й застосування індексації ускладнюють бюджетний процес і негативно позначаються на прозорості бюджету.

Слід зауважити, що законодавчі акти, які регламентують застосування ПЦМ в Україні, не зачіпають проблему інфляції. У проект Державного бюджету України на кожний наступний рік завжди закладається певний темп інфляції, тобто бюджетні доходи і видатки визначаються у чинних цінах з урахуванням інфляції. Однак складання Державного бюджету не може бути ефективним в умовах розбіжностей між інфляційними очікуваннями, закладеними у проекті бюджету, і прогнозами НБУ щодо можливого рівня інфляції [21, с. 181].

Не зважаючи на зазначені проблеми, доцільно застосовувати в Україні середньострокове планування, оскільки в перспективі воно надасть можливість істотно підвищити рівень бюджетного планування. Кожне міністерство буде змушене розраховувати свої видатки на три роки вперед, паралельно звітуючись про результати своєї діяльності. За умови здійснення середньострокового планування реалізація будь-якої

бюджетної програми не буде обмежуватися поточним бюджетним роком, а забезпечить виконання поставлених цілей на більш віддалену перспективу (особливо це стосується інвестиційних проектів, виконання яких потребує значних капітальних вкладень упродовж тривалого періоду).

Середньострокове бюджетне планування повинно стати важливим інструментом управління державними фінансами й буде основою для здійснення державної соціальної та економічної політики. Впровадження середньострокового планування полегшить бюджетний процес і сприятиме підвищенню результативності податково-бюджетної політики.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Концепція* застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 верес. 2002 р. № 538-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.
2. *Бюджетна* політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : [у 6 т.] / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, О. І. Амоша ; редкол.: М. Я. Азаров (голова) [та ін.]. — К. : НДФІ. — Т. 4 : Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. — 2004. — 368 с.
3. *Афанасьев М. П.* Модернизация государственных финансов : [учеб. пособие] / Мстислав Афанасьев, Илья Кривоогов ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. — 2-е изд. — М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. — 439 с.
4. *Державний* фінансовий контроль виконання бюджетних програм / Т. І. Єфименко, І. Б. Стефанюк, Н. І. Рубан, М. В. Бариніна-Закірова, А. В. Мамишев. — К. : НДФІ, 2004. — 320 с.
5. *Запатріна І. В.* Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. — К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. — 528 с.
6. *Пасічник Ю. В.* Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : [монографія] / Ю. В. Пасічник. — Донецьк : ТОВ "Юго-Восток, Лтд.", 2005. — 642 с.
7. *Тюнина С. В.* Профессиональный взгляд на новый Бюджетный кодекс / С. В. Тюнина, М. М. Шамьонов // Финансы. — 2007. — № 8. — С. 10–15.
8. *Public Expenditure Management Handbook*, 1998, The World Bank.
9. *The Stability and Growth Pact* [Електронний ресурс]. — Way of access : <http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/s01040.htm>.
10. *Бюджетний менеджмент* : підручник / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.]; за заг. ред. В. Федосова. — К. : КНЕУ, 2004. — 864 с.
11. *Запатріна І. В.* Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Фінанси України. — 2006. — № 10. — С. 18–31.



## **ДЕРЖАВА ТА ЕКОНОМІКА**

---

12. *Бюджетний кодекс України № 2542-III від 21 черв. 2001 р. із змін і доповн.* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.
13. *Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких законодавчих актів України : проект Закону України від 6 черв. 2007 р., розроб. М-вом фінансів України* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/news\\_article?art\\_id=81539611](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/news_article?art_id=81539611).
14. *Буковинський С. А.* Концептуальні підходи до формування перспективного бюджетного плану / С. А. Буковинський // *Фінанси України*. — 2006. — № 3. — С. 21–28.
15. *Лагутін В. Д.* Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці : [монографія] / В. Д. Лагутін. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2007. — 248 с.