

РОЗДІЛ 6. ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

INTRODUCTION OF MEDIUM-TERM BUDGET PLANNING SYSTEM IN UKRAINE AS A FACTOR OF IMPROVING EFFICIENCY IN BUDGETING

У статті проаналізовано стан упровадження системи середньострокового бюджетного планування в Україні. Показано, що існують суттєві відхилення фактичних і планових показників, отже, бюджетне планування, зокрема середньострокове, потребує вдосконалення. Розглянуто структуру середньострокового бюджетного планування та зроблено відповідні пропозиції щодо покращення його окремих складників.

Ключові слова: бюджет, бюджетна політика, бюджетний процес, бюджетне планування, середньострокове бюджетне планування.

В статье проанализировано состояние использования системы среднесрочного бюджетного планирования в Украине. Показано, что существуют значительные отклонения фактических и плановых показателей, следовательно, бюджетное планирование, в частности среднесрочное, требует совершенствования. Рассмотрена

структура среднесрочного бюджетного планирования и сделаны соответствующие предложения по улучшению его отдельных частей.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная политика, бюджетный процесс, бюджетное планирование, среднесрочное бюджетное планирование.

The article analyzes the status of implementation of the medium-term budgetary framework in Ukraine. It shows that there are significant deviations of actual performance against targets and, therefore budget planning and particularly medium-term budget planning needs improvement. The article also analyzes the structure of medium-term budget planning and provides corresponding proposals for improvement of its certain components.

Key words: the budget, fiscal policy, budgeting process, budget planning, medium-term budget planning.

УДК 336.14

Іванченко Д.І.

аспірант кафедри фінансів
Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана

Постановка проблеми. Планування бюджету – важливий процес. Ураховуючи ситуацію, яка нині склалася в Україні, більш ніж будь-коли має значення раціональне і правильне планування доходів та витрат державного бюджету з урахуванням міжнародного досвіду бюджетного планування. Впровадження середньострокового бюджетного планування в Україні в бюджетний процес передбачає встановлення цілей, досягнення яких можливе впродовж кількох років, тому потребують детального вивчення особливості застосування середньострокового планування в бюджетному процесі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням питань застосування впровадження середньострокового бюджетного планування в Україні займалися такі науковці, як І. Запатріна, О. Зварич, С. Лондар, Л. Панкевич, Ю. Пасічник, І. Потеряйло та ін. Та все ж проблеми запровадження середньострокового планування потребують подальшого дослідження, оскільки на практиці воно все ще застосовується декларативно.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз проблем, які виникають під час упровадження в Україні системи середньострокового бюджетного планування. У багатьох країнах світу, зокрема

в країнах ЄС, таке планування засвідчило підвищення ефективності функціонування системи державних фінансів та бюджетної політики загалом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Процес планування в Україні регулюють такі нормативно-правові акти: Бюджетний кодекс України [1], Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III [2], Постанова Кабінету Міністрів України «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» від 26 квітня 2003 р. № 621 [3].

Нині відсутнє єдине визначення поняття «бюджетне планування». Так, Л. Сафонова визначає бюджетне планування як комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджетів у ході їх складання, розгляду та затвердження [15]. Ю. Пасічник визначає його як процес формування показників бюджетного змісту державними законодавчими та виконавчими органами певного рівня на конкретний період часу [13]. Бюджетне планування є частиною загальнодержавного економічного планування та основним у фінансо-

вому плануванні. Якщо планування здійснюється раціонально, воно підвищує стабільність бюджетного процесу та всіх його учасників, збільшує можливість виконання програм у майбутньому. Бюджетне планування нерозривно пов'язане із бюджетним прогнозуванням. С. Лондар визначає його як науково-аналітичну стадію розробки бюджету, у рамках якої обґрунтовується концепція розвитку бюджетної сфери, визначаються раціональні шляхи її реалізації, формуються основні завдання, яких потрібно досягти [9].

Особливості бюджетного планування такі [12]:

- бюджетні ресурси держави є об'єктом бюджетного планування;
- суб'єктами є органи державної влади й управління та місцевого самоврядування;
- сферою застосування бюджетного планування є бюджетні відносини;
- за допомогою бюджетного планування утворюється відповідна фінансова база, визначаються параметри та точні механізми виконання програм соціального захисту населення;
- бюджетне планування ґрунтується на грошовій оцінці бюджету, що дає змогу визначати найефективніші варіанти фінансового забезпечення прогнозних показників соціально-економічного розвитку;
- бюджетне планування є дієвим інструментом бюджетної політики держави.

Кінцевим результатом процесу бюджетного планування є сукупність рішень і бюджетних показників у вигляді державного та зведеного бюджетів з урахуванням змін, що відбулися або очікуються у бюджетній сфері.

Сьогодні в Україні бюджетне планування реально здійснюється на один бюджетний рік за допомогою таких методів: коефіцієнтів, або екстраполяції, нормативного, балансового програмування або математичного моделювання [16].

Низьку ефективність бюджетного планування можна бачити з аналізу показників виконання державного бюджету України у розрізі видаткової та дохідної частин бюджету протягом 2012–2015 рр. (табл. 1).

Видно суттєве відхилення фактичних від планових показників виконання державного бюджету України протягом 2012–2015 рр. У 2012 р. дохідна частина бюджету була виконана на 90,34%, а видаткова – на 92,66%. У 2013–2014 рр. дохідна і видаткова частини були недовиконані приблизно на 5,5% та 6,5% відповідно. Це ще раз підтверджує за короткострокового бюджетного планування використання здебільшого завищених показників, уразливість бюджету від популістської політики уряду та недосконалості бюджетного процесу загалом.

Такий стан речей пов'язаний із тим, що в Україні досить часто затверджується надмірно оптимістичний макроекономічний прогноз [11], у результаті це формує недовиконання видаткової частини бюджету, як це було в 2012–2014 рр. (табл. 1). А прогнозування на середньо- та довгострокову перспективи носить декларативний (інформаційний) характер і не містить належної практичної цінності для розробників програмних документів соціально-економічного розвитку, адже прогнозні показники на середньострокову перспективу переглядаються у досить широкому діапазоні і тому не є реальними орієнтирами.

Із перших днів незалежності України однією з найактуальніших проблем є перевищення обсягу бюджетного фінансування для вирішення актуальних завдань держави стосовно можливого обсягу мобілізованих доходів бюджету, а отже, закладання значного дефіциту бюджету.

Аналіз дефіциту бюджету як інструменту бюджетної політики свідчить про те, що цей фактор впливав на зростання обсягу державного боргу, обсяг якого нині створює загрозу для сучасної України становище (табл. 2). Дефіцит державного бюджету в 2015 р. становив 45,2 млрд. грн., або 59,5% граничного обсягу, встановленого Законом «Про Державний бюджет України на 2014 рік», та 57,4% річного плану з урахуванням змін. Порівняно з 2014 р. розмір дефіциту державного бюджету зменшився на 32,9 млрд. грн., або на 42%. Запозичення для фінансування бюджету були здійснені в сумі 514,1 млрд. грн., або 129,5 %

Таблиця 1

Показники виконання державного бюджету України за 2012–2015 рр.

Рік	2012	2013	2014	2015
Плановий загальний обсяг доходів, млн. грн.	383037	359982	377662	532018
Фактичний обсяг доходів, млн. грн.	346053	339226	357084	534694
Відхилення від плану, млн. грн.	36984	20756	20578	-2676
Виконання, %	90,34%	94,23%	94,55%	100,50%
Плановий загальний обсяг видатків, млн. грн.	427040	432930	461161	576911
Фактичний обсяг видатків, млн. грн.	395681	403456	430217	599472
Відхилення від плану, млн. грн.	31359	29474	30944	-22561
Виконання, %	92,66%	93,19%	93,29%	103,91%

Джерело: складено автором на основі [17]

річного планового показника та 81,2% річного планового показника з урахуванням змін. Із них річний план за внутрішніми запозиченнями виконано на 89,8%, за зовнішніми – 144,8%. Частка внутрішніх запозичень становить 19,3%, що на 51,3 в. п. менше, ніж у 2014 р. Виконання річного планового обсягу становило 165,6%, що на 67,3 в. п. більше відповідного показника 2014 р. Погашення внутрішнього боргу становило 91,2 млрд. грн., або 71,3% річного планового обсягу, зовнішнього боргу – 325,4 млрд. грн., або у 2,6 рази більше.

Спостерігається подальше збільшення розриву між обсягами запозичень та погашення боргу, що може призвести до посилення боргового навантаження на бюджет у майбутньому.

Вирішення цієї проблеми можливе за допомогою чітко сформованої середньострокової боргової політики. Це може стати основою для реалізації збалансованої та ефективної середньострокової бюджетної політики, поступово переходячи до формування довгострокової бюджетної політики.

Важливою складовою частиною середньострокового бюджетного планування є чітке визначення Кабінетом Міністрів України пріоритетів соціально-економічного розвитку. Визначені стратегічні напрями дають змогу формувати адекватну боргову та бюджетну політику в системі середньострокового бюджетного планування, підвищувати ефективність бюджетної сфери загалом [5].

Згідно з міжнародним досвідом, система середньострокового бюджетного планування має п'ять основних елементів [10]:

- наявність узгодженої державної програми (стратегії) соціально-економічного розвитку країни;
- сформованість інституцій та процедур, що забезпечують якісне середньострокове макроекономічне і бюджетне прогнозування;
- наявність процедур вироблення «фіскальних правил», зокрема в частині обмеження середньострокових параметрів державного боргу, обсягу коштів на його обслуговування, бюджетного дефіциту/профіциту;
- наявність процедур і механізмів формування «бюджетних лімітів» для головних розпорядників коштів, моніторингу і забезпечення їх виконання;
- наявність механізмів сполучення елементів «річного» і «середньострокового» в бюджетному плануванні (середньострокові бюджетні програми, ПЦМ, інвестиційні програми тощо).

Нині в Україні основні засади середньострокового бюджетного планування регулюються статтею 21 Бюджетного кодексу України. Періодом прогнозування визначено наступні за плановим два бюджетні періоди. Для забезпечення реалістичності макроекономічних прогнозів у більшості європейських країн створено декілька незалежних органів, які, конкуруючи між собою, формують для уряду адекватні прогнози реальних макроеконо-

Таблиця 2

Показники фінансування державного бюджету за 2011–2015 рр.

Показники	Роки				2015		
	2011	2012	2013	2014	Річний план з урахуванням внесених змін	Факт	Виконання, %
Загальне фінансування, млрд. грн., у т. ч.:	23,5	53,5	64,7	78,1	76,0	45,2	59,5
– загальний фонд	20,9	53,3	65,2	61,2	62,0	38,9	62,7
– спеціальний фонд	2,6	0,2	-0,5	16,9	14,0	6,3	45,0
Фінансування за борговими операціями, млрд. грн.	35,0	41,7	81,1	201,8	145,3	117,5	80,9
Запозичення, млрд. грн., у т. ч.:	80,7	109,8	160,9	322,6	396,9	514,1	129,5
– внутрішні запозичення	53,4	66,8	109,0	227,6	110,2	99,0	89,8
частка, %	66,2	60,8	67,7	70,6	27,8	19,3	x
– зовнішні запозичення	27,3	43,0	51,9	95,0	286,7	415,1	144,8
частка, %	33,8	39,2	32,3	29,4	72,2	80,7	x
Погашення, млрд. грн., у т. ч.:	-45,6	-68,1	-79,8	-120,8	-251,6	-416,6	165,6
– внутрішні зобов'язання	-32,1	-38,0	-41,8	-68,0	-128,0	-91,2	71,3
частка, %	70,3	55,8	52,4	56,3	50,9	21,9	x
– зовнішні зобов'язання	-13,5	-30,1	-38,0	-52,8	-123,6	-325,4	2,6
частка, %	29,7	44,2	47,6	43,7	49,1	78,1	
Надходження від приватизації державного майна, млрд. грн.	11,5	6,8	1,5	0,5	17,0	0,2	1,2
Фінансування за активними операціями, млрд. грн.	-23,0	5,0	-17,8	-124,2	-86,3	-72,5	84,0

Джерело: складено автором на основі [17]

мічних показників, що використовують у бюджетному плануванні. Але в Україні, на жаль, поки що залишається відчутним політичний вплив на процес прогнозування макроекономічних показників [6], оскільки такі прогнози роблять винятково органи центральної влади, зокрема Мінекономіки.

Згідно з думкою експертів Національного інституту стратегічних досліджень, ще однією негативною тенденцією в Україні у контексті зазначеного є відірваність бюджетного планування від загальнодержавного планування [11]. Відсутній чіткий зв'язок між державним та бюджетним плануванням призводить до того, що програми соціально-економічного розвитку держави приймаються безвідносно до бюджетних можливостей, а бюджетне планування досить часто не враховує пріоритети соціально-економічної політики, які відображені у державних програмах. Більш того, уряд затверджує потенційно досить перспективні державні програми, проте фінансуванню підлягатимуть лише ті, що включені до бюджетних програм, які зафіксовані у законах України про державний бюджет на відповідний рік. Розрив між державним і бюджетним плануванням знижує ефективність і результативність економічної політики держави.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» від 14.09.2002 № 53, сутність процесу середньострокового бюджетного планування – це визначення головними розпорядниками бюджетних коштів на підставі Програми діяльності Кабінету Міністрів України плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі [4].

На виконання вимог Програми економічних реформ та нового Бюджетного кодексу відбувається поетапний перехід до середньострокового бюджетного планування уряд почав затверджувати трирічні бюджетні прогнози. Проте вони, на жаль, поки що не принесли очікуваних позитивних результатів. Ці прогнози не мають відповідного статусу, вони мають лише інформаційну цінність і не здійснюють жодних обмежень на бюджетний процес та використання коштів у наступних бюджетних періодах, оскільки приймаються за окремими постановами Кабінету Міністрів України, а не Верховною Радою. Крім того, розпорядники бюджетних коштів у майбутніх періодах можуть обґрунтовувати нові показники бюджетних ресурсів, необхідні їм для виконання своїх функцій, чим серйозно змінювати обсяги фінансування стосовно оприлюднених прогнозних даних.

Щодо лімітів головним розпорядникам, які надані на середньострокову перспективу, то, як свідчить міжнародний досвід, вони надалі або взагалі не можуть переглядатися (наприклад, у

Швеції), або можуть коригуватися в уряд обмеженому діапазоні (в Австрії) з урахуванням зміни макроекономічних показників. Завдяки середньостроковому прогнозуванню влада отримує можливість забезпечити спокійне і своєчасне прийняття бюджету з урахуванням поточного стану і майбутніх потреб і, головне, радикально знизити політизацію бюджетного процесу [6].

Міжнародний досвід доводить доцільність використання середньострокового планування у бюджетному процесі. В Україні воно також може бути реалізоване за наявності політичної волі. Існують очевидні переваги середньострокового бюджетного планування, оскільки воно [14]:

- базується на чітко сформульованих цілях і пріоритетах бюджетної політики, що дасть змогу уникнути популістської політики та поліпшить якість управлінських рішень;
- дає оцінку відповідності поточної політики та її майбутнього впровадження фіскальній стратегії держави;
- надає бюджетному процесу риси безперервності й наступності, тобто головні розпорядники коштів одержуватимуть порівняне гарантування наступності фінансування власних програм із бюджету до їх завершення та можливість планувати власну діяльність на середньострокову перспективу;
- поліпшує ефективність розподілу державних ресурсів, підвищуючи прозорість і підзвітність у бюджетному процесі та 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 залучення у бюджетний процес.

Висновки з проведеного дослідження. В останні роки в Україні розпочався процес переходу до середньострокового бюджетного планування. Воно проводиться шляхом складання бюджетного запиту на три роки, але процедура відбувається формально, тому що використовуються дані прогнозу на поточний рік та наступні два роки. На сьогодні середньострокове бюджетне планування в Україні не має відповідного статусу, який воно має в інших країнах, коли бюджет на наступний рік розробляється на основі спланованих на наступний рік показників. В Україні показники хоч і плануються, але не впливають на формування бюджету в подальшому.

На процес бюджетного планування суттєво впливають ненадійність макроекономічного прогнозування, швидкі зміни в політичному житті країни, часте коригування податкового законодавства.

З урахуванням ефективності середньострокового бюджетного планування в багатьох краї-

нах світу доцільним є подальше вдосконалення та запровадження системи середньострокового бюджетного планування в Україні як дієвого важелю підвищення ефективності бюджетного процесу та управління державними фінансами.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету».
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі».
5. Верещака І.М. Боргова політика в системі середньострокового бюджетного прогнозування / І.М. Верещака // Наукові праці НДФІ. – 2015. – Вип. 2(71). – С. 46–56.
6. Дем'янчук О. Економічна оцінка запровадження середньострокового бюджетного планування в Україні / О. Дем'янчук ; Національний університет «Острозька академія» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oa.edu.ua/ua/info/news/2014/01-04-05>.
7. Запатріна І.В. Бюджетний механізм економічного зростання / І.В. Запатріна. – К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. – 528 с.
8. Зварич О. Середньострокове бюджетне прогнозування як складова бюджетного процесу / О. Зварич // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 5. – С. 44–58.
9. Лондар С., Затонацька Т. Бюджетне прогнозування: методика потребує вдосконалення / С. Лондар, Т. Затонацька // Незалежний аудитор [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/573?view=material.
10. Лондар С.Л., Козоріз А.В. Середньострокове бюджетне планування як інструмент підвищення ефективності бюджетної політики / С.Л. Лондар, А.В. Козоріз // Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України : зб. матер. IX Міжнар. наук.-практ. конференції (Київ, 25–26 жовтня 2012 р.) ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2012. – С. 40–43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://econom.univ.kiev.ua/wtpdfsu_2012/files/FSU_2012.pdf.
11. Молдован О.О. Щодо оптимізації процесів бюджетного прогнозування та планування в Україні / О.О. Молдован // Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1089/>.
12. Панкевич Л.В. Бюджетний менеджмент : [навч. посіб.] / Л.В. Панкевич [та ін.]. – К. : Знання, 2006. – 293 с.
13. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України / Ю.В. Пасічник ; 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2008. – 670 с.
14. Потеряйло І. Середньострокове планування в бюджетному процесі України / І. Потеряйло // Вісник КНТЕУ. – 2009. – № 4. – С. 38–45.
15. Сафонова Л.Д. Бюджетний менеджмент / Л.Д. Сафонова. – К. : КНЕУ, 2001.
16. Слобожан О. Зміни до бюджетного та податкового законодавства щодо бюджетної децентралізації / О. Слобожан // Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні (проект діалог) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://auc.org.ua>.
17. Архів статистичної інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/>.