

УДК 336:1

Н.О. Прокопенко, аспір.*Науково-дослідний фінансовий інститут ДННУ «Академія фінансового управління»
при Міністерстві фінансів України, м. Київ***СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ
В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ***(Представлено д.е.н., проф. Плєскач В.Л.)*

Досліджено етапи впровадження середньострокового бюджетного планування в Україні в межах реалізації Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, визначено систему індикативних бюджетних показників. Згідно з даною Стратегією, першим етапом реформування системи бюджетного планування є впровадження середньострокового бюджетного прогнозування. Середньострокове бюджетне прогнозування визначено Бюджетним кодексом України та вперше впроваджене у Прогнозі Державного бюджету на 2013–2014 роки. Здійснено аналіз виконання індикаторів, визначених у Прогнозі Державного бюджету на 2013–2014 роки, зокрема порівняння прогнозних та фактичних значень державних видатків за функціональною класифікацією, а також досліджено рівень взаємоузгодженості стратегічних бюджетних документів в Україні. Зокрема здійснено порівняння ключових показників, таких як державний борг, дефіцит державного бюджету та капітальні видатки на середньострокову перспективу у стратегічних державних документах: Програма економічних реформ на 2010–2014 роки, Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2013–2015 роки та Прогноз Державного бюджету на 2013–2014 роки. Надано рекомендації щодо усунення бюджетних диспропорцій у сфері бюджетних видатків.

Ключові слова: середньострокове бюджетне планування; бюджетне прогнозування; бюджетна політика; індикативні бюджетні показники.

Постановка проблеми. Соціально-економічний розвиток держави, економічне зростання та досягнення стабільності є стратегічними пріоритетами будь-якої країни світу. В умовах світової фінансово-економічної кризи, яка посилюється геополітичними факторами та зростанням воєнної агресії, яка, на жаль, торкнулася України, велике значення має прозорість та ефективність системи бюджетного планування.

Впровадження системи стратегічного бюджетного планування надасть бюджетному процесові рис безперервності й наступності; поліпшить ефективність розподілу фінансових ресурсів, забезпечить механізм коригування бюджетних зобов'язань й економічного витрачання бюджетних коштів.

Застосування стратегічного бюджетного планування у бюджетному процесі країни є об'єктивною потребою та необхідною умовою фіскальної консолідації.

Досліджували проблеми впровадження стратегічного бюджетного планування вітчизняні дослідники, зокрема О.Д. Василик, В.Г. Дем'янишин, І.В. Запатріна, С.С. Гасанов, Л.В. Лисяк, І.О. Луніна, К.В. Павлюк, В.Л. Плєскач, В.М. Федосов, С.І. Юрій, І.Я. Чугунов та інші.

Метою статті є аналіз шляхів впровадження системи бюджетного планування в Україні, визначення його основних етапів у контексті забезпечення реалізації стратегії розвитку системи управління державними фінансами.

Викладення основного матеріалу. Система стратегічного бюджетного планування є вагомим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток країни. Питання фінансового забезпечення державних цільових програм виконується у межах бюджетного законодавства, у т. ч. Закону України «Про Державний бюджет».

Проте в умовах неякісного бюджетного прогнозування, нестабільної політичної та економічної ситуації в країні виникає стан недофінансування видатків. Тому величезна кількість змін до Державного бюджету України стає фінансовим ризиком (рис. 1). Така ситуація називається «ручним» або кон'юнктурним управлінням бюджетним процесом. У зазначеній бюджетній системі не планується запобігання проблемам, а формуються десятки недофінансованих бюджетних програм.

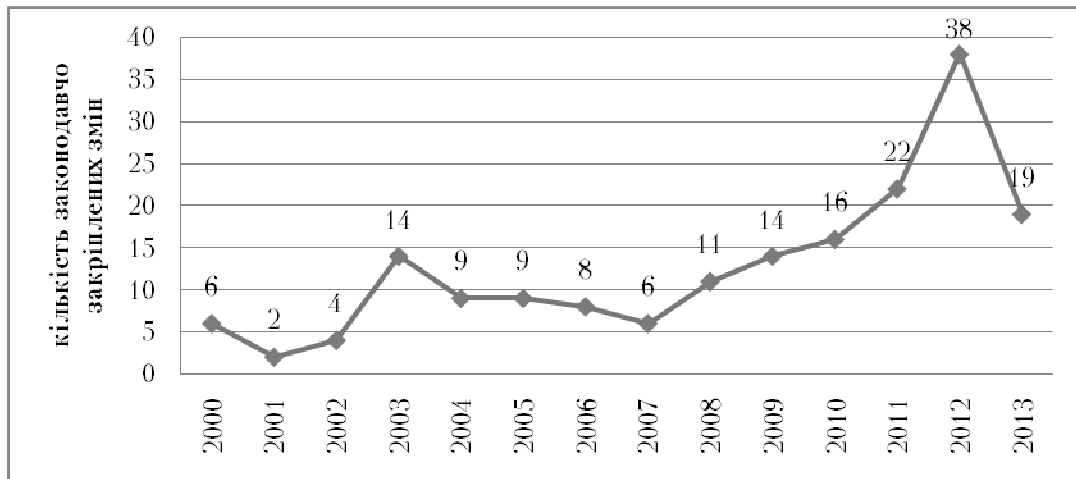


Рис. 1. Кількість змін до Державного бюджету України протягом 2000–2013 р.

Стратегічне бюджетне планування як складова загальнодержавного планування і регулювання є індикативним (ковзні трирічні бюджетні цикли).

Індикативне планування, на відміну від директивного, чітко не систематизує повний перелік завдань із боку держави виконавцям (головним розпорядникам бюджетних коштів), які є жорстко обов'язковими для виконання за будь-яких умов.

Це, насамперед, науково обґрунтовані пріоритети соціально-економічного розвитку країни, запланований стан економіки та розвитку регіонів, який базується на реалістичній та об'єктивній оцінці стану національної економіки та має своє вираження у кількісно-якісних показниках (індикаторах розвитку). Індикативне планування передбачає багатоваріантний підхід до розвитку економіки у плановому періоді (оптимістичний, базовий та песимістичний сценарії розвитку).

Стратегічне бюджетне планування, як складова загальнодержавного планування, формується, як зазначено вище, на принципах індикативного планування. Основним принципом стратегічного бюджетного планування є встановлення індикаторів (граничних показників – лімітів), досягнення яких свідчить про рівень виконання стратегічних цілей [3, С. 280].

Найчастіше ці індикатори виявляються у вигляді обмежень видатків. Індикативні прогностичні показники закладаються у Прогнозі Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди (рис. 2).

Впровадження середньострокового бюджетного прогнозування є першим кроком – підґрунтям для впровадження середньострокового бюджетного планування. Одним із основних документів, що визначає напрямки реформування системи державних фінансів в Україні є *Стратегія розвитку системи управління державними фінансами* від 01.08.2013 р. [13].

Першим етапом переходу до середньострокового бюджетного планування, відповідно до вказаної вище Стратегії, є розвиток бюджетного прогнозування на середньостроковий період.

Система середньострокового бюджетного прогнозування, має враховувати всі ендогенні та екзогенні чинники, бути обґрунтованою та відповідати національним стратегічним пріоритетам розвитку.

Цьому етапу приділяється особлива увага та визначений термін реалізації – до 2017 року. Наступними етапами впровадження системи середньострокового бюджетного планування є: 1) організаційне, 2) нормативно-правове та 3) методологічне забезпечення середньострокового бюджетного планування та його практичне впровадження.

Початком впровадження середньострокового бюджетного прогнозування в Україні можна вважати прийняття змін до Бюджетного кодексу України (БКУ) у 2010 році. Згідно із новою редакцією БКУ, разом із Проектом Закону України «Про Державний бюджет» подається Прогноз Державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди [16]. У 2012 р. в Україні вперше розроблено Прогноз Державного бюджету на 2013–2014 рр. [12].

Індикативні прогностичні показники,
що визначаються у Прогнозі Державного бюджету України на наступні
за плановим 2 бюджетні періоди

Макропоказники економічного та соціального розвитку

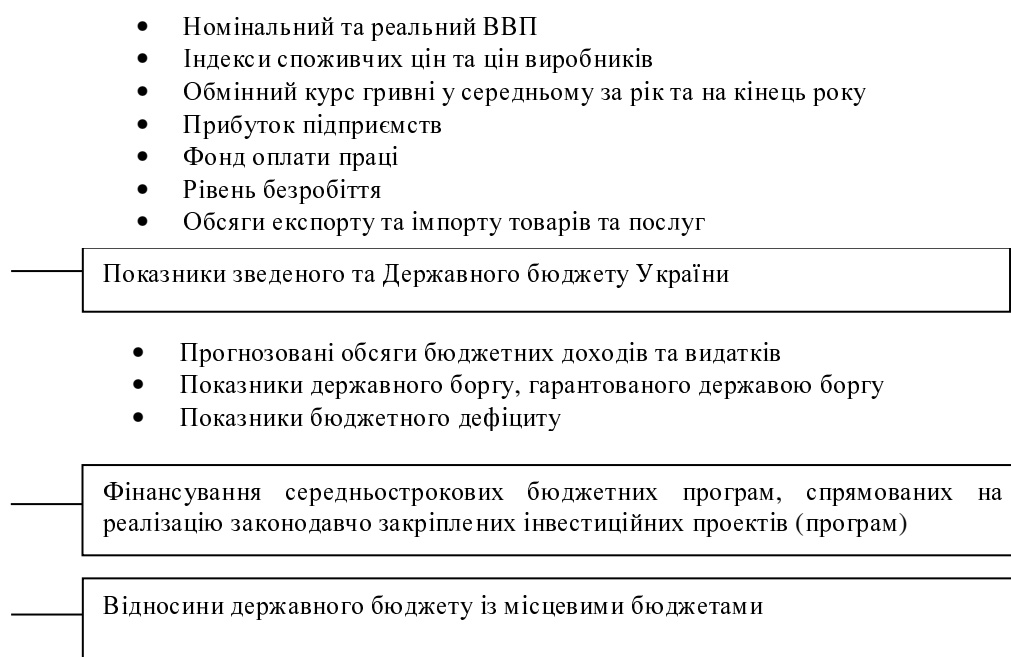


Рис. 2. Система індикативних прогнозних бюджетних показників (відповідно до ст. 21 Бюджетного кодексу України)

Вказаний прогноз розроблено з урахуванням виконання. Це перша спроба українського уряду пов'язати пріоритети соціально-економічного розвитку із пріоритетами бюджетної політики. Також одним із найважливіших документів у сфері стратегічного бюджетного планування є Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2013–2015 роки від 29.04.2013 р. [14]. Розглянемо аналогічні основні показники, визначені у вказаних документах (табл. 1).

Таблиця 1
Основні індикативні показники, визначені в основних державних стратегічних документах України

Показники («індикатори успіху»)	Програма економічних реформ на 2010–2014 рр.	Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2013–2015 роки	Прогноз державного бюджету на 2013–2014 рр.
Дефіцит державного бюджету	Не більше 2 %		0,8 % – 2013 р. 1,0 % – 2014 р.
Державний борг, % від ВВП	Не більше 45 %	Не більше 30,6 % – 2013 рік 30,9 % – 2014 рік 31,0 % – 2015 рік	Не більше 25 %
Капітальні видатки, % від ВВП	Не більше 5 %		2,8 % – 2013 р. 4,2 % – 2014 р.

Сума капітальних видатків у Прогнозі Державного бюджету України визначена як частка абсолютного значення інвестиційного ресурсу держави у прогнозованому номінальному ВВП. Так, абсолютне значення інвестиційного ресурсу, визначене у Прогнозі Державного бюджету на 2013–2014 роки, становить: на 2013 р. – 44,3 млрд грн., на 2014 р. – 70,5 млрд грн., а обсяг прогнозованого номінального ВВП, відповідно до Основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку, становить: на 2013 р. – 1576 млрд грн., на 2014 р. – 1653 млрд грн.

Проведений аналіз свідчить, що між стратегічними документами, тобто Прогнозом Державного бюджету на 2013–2014 рр., Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. [15], Середньостроковою стратегією управління державним боргом на 2013–2015 рр. існують суттєві розбіжності стосовно прогнозних показників дефіциту державного бюджету, державного боргу та капітальних видатків.

В умовах запровадження системи середньострокового бюджетного планування необхідно досягати взаємоузгодженості стратегічних документів, особливо ключових макроекономічних індикаторів.

Наступним важливим елементом у системі стратегічного планування є постійний процес моніторингу, тобто відстеження виконання прогнозованих показників, виявлення відхилень від плану, причин, через які відбулися відхилення, та процес оперативного реагування, у разі значних розбіжностей фактичних показників виконання бюджету із прогнозом.

У Прогнозі державного бюджету на 2013–2014 рр. вперше закладена структура видатків бюджету за функціональною класифікацією, на відміну від попереднього Прогнозу Державного бюджету на 2011–2013 рр. [11], де визначено тільки загальну прогнозовану суму видатків бюджету на кожен рік та частку програмних видатків.

Структурування видатків бюджету в Прогнозі на середньострокову перспективу є позитивним моментом, який дає змогу проаналізувати виконання прогнозних показників видатків бюджету в розрізі функцій держави (рис. 3).

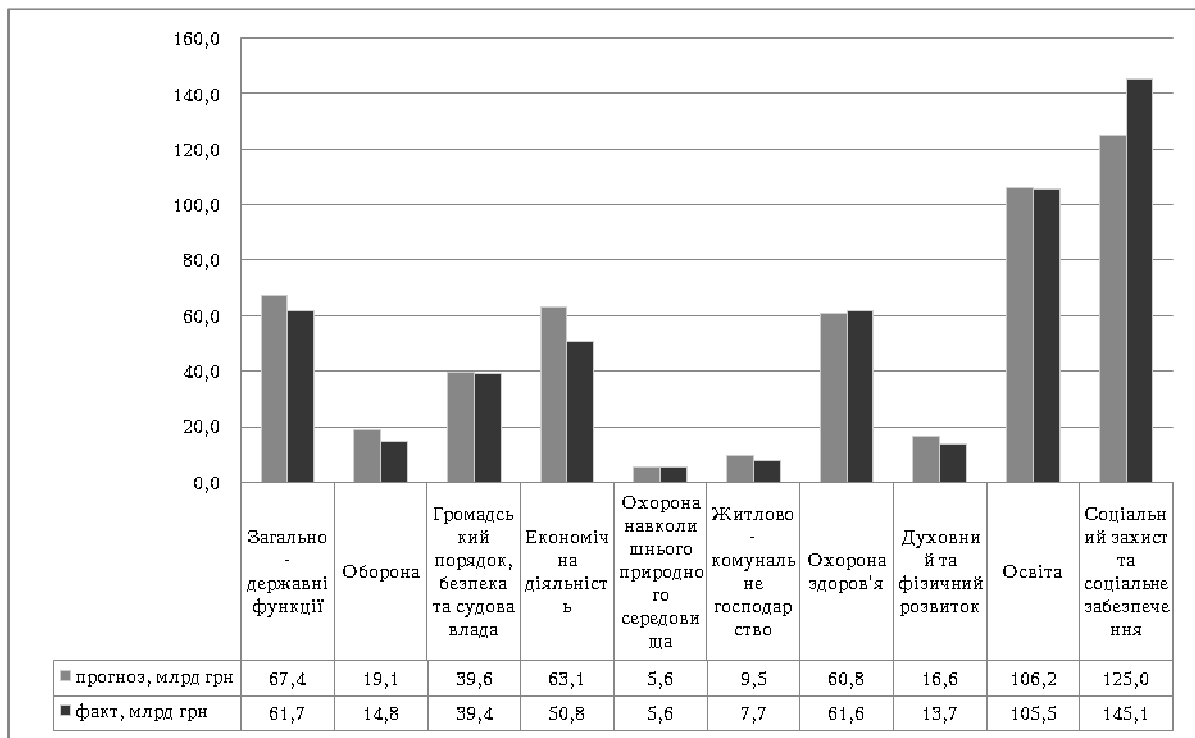


Рис. 3. Порівняння прогнозних та фактичних значень державних видатків у 2013 р. (за функціональною класифікацією)

На основі проведеного аналізу можна зробити такі висновки:

1. Сума фактичних видатків бюджету порівняно із прогнозними була меншою на 7,1 млрд грн. (відхилення на 1,4 %).

2. Фактичні показники видатків бюджету відповідно до функціональної класифікації відрізнялися від прогнозних. Найбільше відхилення спостерігалось у збільшенні видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення (на 20,1 млрд грн., або на 4,3 %). Перерозподіл видатків відбувся за рахунок зменшення фінансування таких функцій держави, як оборона (на 4,3 млрд грн.), економічна діяльність (на 12,3 млрд грн.); житлово-комунальне господарство (на 1,8 млрд грн.); загальнодержавних функцій (на 5,7 млрд грн.).

3. Перерозподіл видатків за функціональною класифікацією відображає пріоритети державної політики, яка у 2013 р. була соціально орієнтованою (третина бюджетних видатків спрямовувалася на соціальне забезпечення). Однак недофінансування таких напрямів, як оборона, економічна діяльність, видатків розвитку, не сприяє формуванню умов розширеного відтворення та соціально-економічного розвитку.

Стимулювання державою інноваційної та інвестиційної діяльності є однією із необхідних умов економічного зростання країни. За характером використання державні видатки класифікуються як видатки розвитку та видатки споживання. У контексті впровадження системи стратегічного бюджетного

планування, орієнтованого на політику сталого розвитку економіки, видатки розвитку у бюджеті країни відіграють надзвичайно важливу роль.

Прогнозуючи такі показники, як державний борг, дефіцит бюджету, загальна сума видатків, важливо орієнтуватися на частку ВВП, яка має перерозподілятися через державний сектор.

Рівень бюджетної централізації має бути збалансованим для розвитку сприятливого інвестиційного клімату та розвитку підприємництва і водночас забезпечувати виконання державною своїх функцій перед громадянами [5, С. 387].

У Прогнозі Державного бюджету на 2013–2014 рр. визначено частку перерозподілу ВВП через зведений бюджет у розмірі 29,3 % – у 2013 р. та 28,2 % – у 2014 р. Рівень фактичної бюджетної централізації в Україні протягом 2000–2013 рр. зображено на рисунку 4.

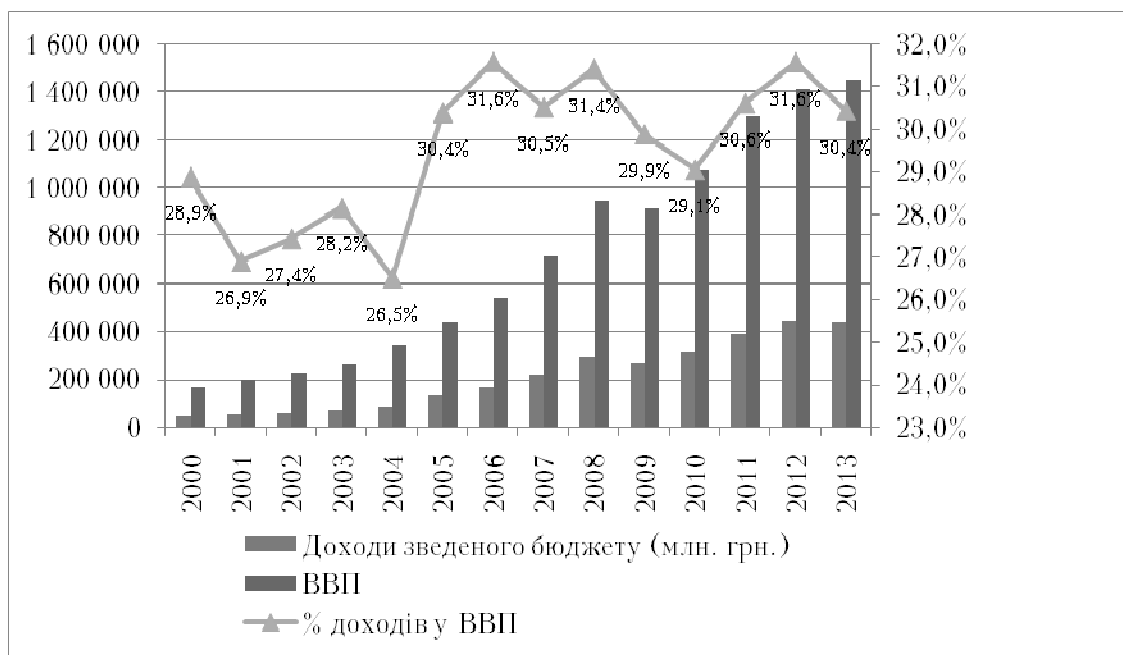


Рис. 4. Рівень бюджетної централізації в Україні протягом 2000–2013 рр.

Система бюджетного планування має бути інтегрованою у загальнодержавну стратегію розвитку країни (Стратегія 2020). Адже тільки в умовах реальної державної політики, із конкретними стратегічними цілями можна аналізувати можливість їх ресурсного (фінансового) забезпечення. Формування ефективної бюджетної стратегії неможливе без визначення доктрини соціально-економічного розвитку країни. Адже бюджетні важелі торкаються кожної сфери суспільного виробництва, розподілу та споживання. Власне доходи бюджету формуються внаслідок перерозподілу ВВП.

Отже, впровадження середньострокового бюджетного планування містить такі основні складові:

1. Формування середньострокових завдань і пріоритетів: сукупність державних цільових програм, бюджетних програм діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, інвестиційних програм тощо.
2. Формування джерел бюджетного фінансування програм (бюджетного покриття програми), у % від доходів бюджету чи % від певних видів надходжень до бюджету.
3. Визначення відповідальних за реалізацію запланованих середньострокових цілей та запровадження контролю та аудиту їх діяльності.
4. Запровадження дієвої системи моніторингу й оцінювання виконання результативних показників бюджетних програм та ефективності їх впровадження.

Висновки. Впровадження системи стратегічного бюджетного планування здійснюється поступово, разом із реформуванням національної економіки. Тому для здійснення обґрунтованих стратегічних бюджетних планів необхідна наявність взаємоузгоджених державних програмних документів, які визначають стратегію соціально-економічного розвитку країни. Формуючи систему державних стратегічних документів, які на цьому етапі складаються із Програми соціально-економічного розвитку, Прогнозу Державного бюджету на середньостроковий період, Середньострокової стратегії управління державним боргом, Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, необхідно досягати узгодженості системи тих самих показників у різних програмних документах. Система бюджетного

стратегічного планування має конкретизувати стратегічні цілі в кількісні показники та забезпечувати ефективність виконання поставлених стратегічних завдань.

Наступним необхідним етапом є формування системи якісного та обґрунтованого середньострокового макроекономічного та бюджетного прогнозування. Реалізація зазначеного етапу в Україні вже розпочата та згідно зі Стратегією розвитку системи управління державними фінансами має бути завершена до 2017 року. Необхідними кроками у напрямку удосконалення стратегічного бюджетного планування є практика застосування фіскальних обмежень, що встановлюють середньострокові параметри державного боргу та дефіциту державного бюджету, встановлення лімітів для головних розпорядників бюджетних коштів.

Список використаної літератури:

1. *Запатріна І.В.* Бюджетний механізм економічного зростання : монографія / *І.В. Запатріна* ; Ін-т соц.-екон. стратегій. – К., 2007. – 528 с.
2. *Дем'янишин В.Г.* Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монографія / *В.Г. Дем'янишин*. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.
3. *Лисяк Л.В.* Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / *Л.В. Лисяк*. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
4. *Павлюк К.В.* Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / *К.В. Павлюк*. – К. : НДФІ, 2006. – 85 с.
5. *Плескач В.Л.* Інноваційні механізми стратегії фінансового управління : колективна монографія у 3-х т. / *В.Л. Плескач* ; ДННУ «Акад. фін. управління» ; за заг. ред. *М.Я. Азарова*. – К., 2013. – С. 384–428.
6. *Федосов В.М.* Теорія фінансів : навч. посібник / *В.М. Федосов, С.І. Юрій*. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 576 с.
7. *Чугунов І.Я.* Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / *І.Я. Чугунов*. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
8. *Щербина І.Ф.* Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2013 рік / *І.Ф. Щербина, А.Ю. Рудик, В.В. Зубенко, І.В. Самчинська* ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2013. – 96 с.
9. Актуальні проблеми економічного та соціального розвитку виробничої сфери – 2009 : матеріали ІV міжнародної науково-теоретичної конференції молодих учених і студентів. – В 2-х томах. – Т. 1. – Донецьк : ДВНЗ «ДонНТУ». – 2009. – С. 216–217.
10. Про бюджетну класифікацію : Наказ міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
11. Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2011–2013 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.09.2009 № 988 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
12. Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
13. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
14. Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2013–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2013 № 320 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
15. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 02.06.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
16. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

ПРОКОПЕНКО Надія Олександрівна – аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту ДННУ «Академія фінансового управління» при Міністерстві фінансів України, економіст із планування ТОВ «М'ясо Полісся».

Наукові інтереси:

- стратегічне бюджетне планування;
- управління державними фінансами;
- фіскальна консолідація.

Тел.: (096)211-82-58.
E-mail: Nadjezhda@ukr.net.

Стаття надійшла до редакції 22.10.2014.