

**СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ЙОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

*Одеський державний економічний університет*

*Рассмотрена сущность управления государственными расходами в системе бюджетирования. Установлены причины несоответствия среднесрочного планирования в Украине принципам программно-целевого бюджетирования.*

*The essences of public expenditure management in budgeting system have been examined. The reasons of discrepancy of multi-year expenditure to principles of performance budgeting was established in Ukraine.*

*Ключові слова: видатки бюджету, середньорічне бюджетування, пріоритети соціально-економічного розвитку, державні програми.*

Впровадження багаторічного бюджетування є необхідною компонентою реформування бюджетного процесу. Передумовою його застосування в Україні стало прийняття Бюджетним кодексом програмної класифікації видатків бюджету. У свою чергу, програмування передбачає використання принципів програмно-цільового методу формування та виконання бюджету, заснованого на результативному підході, ціль якого полягає у пов'язуванні наявних ресурсів з їх використанням, визначаючи вигоду, яку при цьому отримує суспільство.

Кожна стадія бюджетного процесу повинна вирішувати певні проблеми, пов'язані з бюджетуванням. Однак прийняття бюджетних рішень на стадії формування бюджету носить більше політичний характер. Тому оптимальне використання коштів бюджету залежатиме від ефективності прийняття політичних і управлінських рішень. Слід зазначити, що механізми, методи, інструменти, що необхідні для здійснення управління бюджетними видатками відрізняються від тих, що потрібні для виробітки політичних рішень, оскільки політики мають визначити, що «повинно бути зроблено», а управлінці – «як це має бути зроблено». Проте, встановлення чітких меж між політичними

рішеннями та їх виконанням у кінцевому підсумку призведе до нереалістичної картини.

Взаємозв'язок між політичними та управлінськими рішеннями обумовлюється існуванням двох пов'язаних між собою (але різних за змістом) функцій бюджету: забезпечення загальносуспільних потреб та здійснення економічного (між окремими регіонами й галузями) і соціального (між окремими верствами населення) перерозподілу [1, стор.180].

В кінцевому рахунку, бюджет віддзеркалює фінансовий стан суспільства і відображає, з однієї сторони, можливість акумулювати ресурси в достатній кількості і належним чином, з другої – асигнувати і використовувати останні ефективно. Звідки виходить, що бюджетування як технологія управління видатками бюджету пов'язане з другою функцією. Проте, слід мати на увазі про тісний зв'язок між означеними функціями (між доходами та видатками). Крім того, процес бюджетування залежить від державної легітимності, правової і політичної відповідальності, а також розподілу повноважень між політичною і виконавчою гілками влади.

На практиці бюджет формується з урахування змін відносно показників виконання попереднього бюджету. Загальні контури бюджету, зокрема, визначаються прогнозуванням ключових параметрів таких, як економічне зростання, інфляція, демографічні тенденції та ін.

Основними цілями економічної політики держави є економічне зростання, досягнення фінансової стабільності і справедливості, як стверджують Кампо С. і Томасі Д., вказуючи на взаємозв'язок означених компонентів через процес бюджетування. Всі три цілі доповнюють друг-друга і мають бути використані у формуванні стратегії розвитку держави [2].

Дійсно, в довгостроковій перспективі економічне зростання забезпечує ресурсами, необхідними для покращення життєвого рівня, але не буде стійким, якщо воно не супроводжується достатньою стабільністю і справедливою політикою. З другої сторони, несталі економічні та фінансові умови є несприятливими для росту економіки і, як правило, наносять збиток

незабезпеченим верствам суспільства. Однак сталість в умовах тривалого застою не принесе бажаного результату, а в короткостроковому періоді означені цілі навіть можуть вступати в протиріччя. Із зазначеного виходить, що в умовах нестабільної економіки бюджетування повинно базуватися на ефективному оперативному управлінні. При цьому слід враховувати, що бюджетування має бути адаптованим до умов бюджетної системи держави, пристосованим до інституціональної бази, забезпеченим відповідними достовірними даними, а також здійснюватися у відповідності з цілями економічної стратегії розвитку держави.

З впровадженням програмування великого значення набуває багаторічне бюджетування. При цьому необхідно зауважити: прогнозування – це пророкування майбутнього, а багаторічне бюджетування передбачає формулювання цілей з відповідним інструментарієм щодо досягнення останніх. Звідки виходить, що перспективний план розвитку не слід плутати з багаторічним бюджетуванням. Різниця між перспективним планом розвитку і багаторічним бюджетуванням полягає в тому, що перший відображає погляд на перспективу, сформований в певний період в минулому, в той час як, друге – це безперервний процес складання прогнозів і оцінки їх дії для подальшого прогресу у здійсненні бюджетування. Всесвітній банк розробив методику багаторічного бюджетування, що стала основою для впровадження у ряді держав. Проте, в більшості розвинених країн багаторічне бюджетування розрізняється за технологією, яка визначається часовими рамками і політичними поглядами, що відбивається й на формулюваннях. Так наприклад, найбільш поширеними є наступні: перспективний бюджет, багаторічні планові показники, перспективні показники. В країнах з перехідною економікою найбільш поширеним є термін – «середньострокове бюджетування».

Багато країн ОЕСР розпочали підготовку багаторічних (або середньострокових) бюджетів у 1970-х роках, і до 2000 року цей підхід став більш-менш універсальним.

Як правило, багаторічні оцінки переглядаються щороку. У перший рік вони перебувають у повній відповідності до щорічного бюджету, а видатки багаторічних прогнозів носять орієнтовний характер. Плановий період, як правило, від трьох до п'яти років. В основному підготовка багаторічних оцінок стала невід'ємною частиною розробки щорічного бюджету та розглядається як ключовий інструмент контролю за видатками. Проте у практиці багаторічного бюджетування (особливо у країнах з перехідною економікою) багаторічні оцінки використовуються у якості довідкової інформації.

Не дивлячись на різноманітні підходи до середньострокового бюджетування можна виділити його загальні риси:

1. Єдиний підхід при прийнятті рішень. Оскільки основною ціллю бюджетування є пов'язування бюджетних видатків з пріоритетами державної політики, то процес багаторічного планування як механізм стратегічного розподілу державних ресурсів повинен здійснюватися обґрунтовано та неупереджено, тобто без навмисного надання привілеїв для виконання будь-якої державної програми. Наприклад, в Україні бюджетні програми перетворилися в інструмент лобістської боротьби за додаткові бюджетні ресурси. У свою чергу, безпідставне збільшення обсягів фінансування державних програм приводить до роздування видаткової частини бюджету, що не підкріплена джерелами наповнення. Загроза розбалансування бюджету вимушує парламент зменшувати видатки і в такий спосіб скорочувати асигнування на реалізацію важливих для соціально-економічного розвитку програм.

2. Бюджетні обмеження, що встановлюються «зверху до низу» не повинні перевищуватися у середньостроковій перспективі. Бюджетним Кодексом України (ст.38) передбачено подання разом з проектом Державного бюджету на наступний рік середньострокового прогнозу на попередні три роки за агрегованими показниками. Однак бюджет на середньострокову перспективу не затверджується Верховною Радою, не маючи законодавчої основи бюджетні обмеження втрачають сенс.

3. Орієнтація на результати. Здійснення бюджетування передбачає ефективне використання грошових коштів, тобто «усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів». Таким чином, оцінка витрат на реалізацію державних програм повинна відбуватися у відповідності до індикаторів результативності. В Україні Наказом «Про паспорти бюджетних програм» впроваджено чотири обов'язкових показники результативності: показники затрат, показники продукту, показники ефективності показники якості. Слід зазначити, що розрахунки цих показників не дають реальної картини щодо визначення результативності видатків бюджету після реалізації тієї або іншої програми. Паспортизація програм носить формальний характер, а відсутність інтегрованих показників результативності не дозволяє розрахувати отриманий соціально-економічний ефект від здійснених заходів, а відтак й реально оцінити витрати на здійснення тієї або іншої програми [3].

4. Пов'язування щорічного і багаторічного бюджетування, що передбачає узгодження усіх дій учасників бюджетного процесу як «зверху до низу», так й «знизу до верху» у відповідності до встановлених пріоритетів соціально-економічного розвитку у межах загального обмеження обсягу ресурсів. Українська практика постійних змін Закону про Державний бюджет (наприклад, у 2009 р. кількість змін зросла до 14) приводить до того, що середньостроковий прогноз втрачає сенс орієнтира фінансового забезпечення державних програм.

5. Встановлення пріоритетів стратегічного розвитку держави. Ці пріоритети одночасно з бюджетними обмеженнями є рушійним механізмом у ході складання бюджету. Тільки на цьому етапі бюджетного процесу вони можуть переглядатися. У свою чергу, затверджені бюджетні рішення по агрегованим показникам у подальшому деталізуються для визначення оціночних показників середньострокового бюджетування. Відсутність

законодавчо оформлених стратегічних документів в Україні спричиняє неузгодженість бюджетних програм з пріоритетами розвитку у перспективі, а не розробленість процедури визначення пріоритетів тільки усугубляє цей процес.

Впровадження середньострокового бюджетування в Україні відбувається вкрай повільно. Не дивлячись на прийняття низки законодавчих документів, регламентуючих процес бюджетування, багаторічне планування, що є складовою програмно-цільового формування бюджету, не має правового та методичного забезпечення. Такий стан приводить до прийняття бюджетів, які не сумісні з фінансовими обмеженнями держави, що сприяє розгортанню переговорного процесу і, як наслідок, спричиняє зміни у Законі про бюджет. Ці проблеми усугубляють підготовку багаторічних програм, оскільки планування за межами бюджетного року розглядається як формальне й викликає спокусу у розпорядників підготувати списки побажань замість реальних запитів.

#### Література

1. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методичні аспекти): Монографія. – К.: КНЕУ, 2005.- 240с.
2. Salvatore S.Campo, Daniel Tommasi. Managing Government Expenditure Publication Out of Print. 1999. [http://www.adb.org/Documents/Manuals/Govt\\_Expenditure/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Manuals/Govt_Expenditure/default.asp)
3. Бюджетний кодекс України від 21 черв. 2001 р. № 2542 – III (із.зм.)  
// Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №37-38.