



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Середньострокове бюджетне планування (міжнародний досвід)

**Інформаційна довідка, підготовлена
Європейським інформаційно-
дослідницьким центром на запит
Комітету Верховної Ради України**

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Діяльність Європейського інформаційно-дослідницького центру здійснюється в рамках програми USAID "Рада: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво", що виконується Фондом "Східна Європа". Більше про центр на сайті <http://euinfocenter.rada.gov.ua/>

Бюджетне планування на середньострокову перспективу вже багато років успішно застосовується в більшості розвинених країн світу. Середньостроковий бюджетний план сприяє досягненню вищого рівня стабільності і передбачуваності економічної ситуації в країні. Окрім виконання стабілізаційної функції, середньострокове планування є інструментом розв'язання таких важливих проблем:

- ✓ підвищення ефективності бюджетного процесу та фінансової дисципліни;
- ✓ посилення прозорості та ефективності витрачання бюджетних коштів;
- ✓ сприяння розвитку інноваційного потенціалу та інвестиційної привабливості країни.

Середньострокове бюджетне планування (ССБП) – це формування головними розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності на середньостроковий період, визначення обсягів необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі¹.

Середньострокові плани розробляються на термін від 1 до 5 років.

Переваги середньострокового бюджетного планування:

- ✓ Базується на чітко сформульованих цілях і пріоритетах бюджетної політики;
- ✓ Дає оцінку відповідності поточної політики та її майбутнього впровадження фіскальній стратегії держави;
- ✓ Надає бюджетному процесу риси безперервності й наступності;
- ✓ Покращує ефективність розподілу державних ресурсів, підвищуючи прозорість і підзвітність у бюджетному процесі й 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 залученості у бюджетний процес.

Є також і недоліки середньострокового бюджетного планування:

¹ Плєскач В.Л., Івасюк І.Я. Середньострокове прогнозування доходів Державного бюджету України з допомогою методу експоненціального згладжування//Фінанси України. - 2012. - №1.- с.58-66.

- ✓ Надмірне покладання на оцінки майбутніх показників при формуванні бюджету, що може призвести до негнучкості у фіскальній політиці;
- ✓ Оптимістичні проектування багаторічного бюджету, які можуть бути використані як виправдання для необґрунтованих програм витрачання державних коштів;
- ✓ Багаторічне бюджетування може бути складним і адміністративно затратним інструментом.

Для зменшення впливу негативних факторів в середньостроковому бюджетному плануванні застосовуються основні підходи до прогнозування показників бюджетного планування:

- ✓ Експертне прогнозування бюджетного планування здійснюється фахівцями, добре обізнаними із особливостями бюджетного планування, формуванням дохідної та видаткової частини.
- ✓ Економічне прогнозування використовує статистичні та математичні методи, водночас його головними недоліками є невисока точність результатів прогнозування і значний обсяг інформації, необхідний для його реалізації.
- ✓ Прогнозування часових рядів – це прогноз бюджетних показників, який враховує їхню динаміку за минулий період часу².

Функції середньострокового бюджетного планування³:

1. Середньострокове бюджетне планування є важливим інструментом для органів, що формують фіскальну політику, оскільки надає змогу розширити період оцінки наслідків рішень у сфері бюджетно-податкової політики понад один бюджетний період. ССБП складається на основі макроекономічних прогнозів, а тому дозволяє визначити, чи у середньостроковій перспективі уряд матиме достатньо коштів для фінансування всіх прийнятих програм. Тому органи, що визначають бюджетно-податкову політику, здійснюють на середньострокову перспективу розрахунки основних бюджетних показників

² Плєскач В.Л., Івасюк І.Я. Середньострокове прогнозування доходів Державного бюджету України з допомогою методу експоненціального згладжування//Фінанси України. – 2012.

³ Середньострокове бюджетне планування в країнах ЄС [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://ecofin.in.ua/med_term_bud_eu/.

- (сальдо бюджету та борг, видатки, доходи, а також їх складові) на рівні всього сектора загального державного управління.
2. Середньострокове бюджетне планування також надає змогу ефективно вирішити проблему постійного браку коштів для фінансування усіх заходів та програм, що лобіюються різними групами суспільства, що є головною причиною подальшого зростання рівнів дефіциту бюджету та державного боргу.
 3. Середньострокове бюджетне планування є одним з важливих інструментів вдосконалення процесу формування фіскальної політики. За його відсутності зростає ризик того, що видатки бюджету будуть перерозподілятися в результаті прийняття рішень щодо виділення додаткових коштів, для чого необхідно переглядати попередні або теперішні рішення. У випадку, коли попередні рішення приймалися політичними опонентами, перегляд програм фінансування може мати політичний підтекст.

Умови ефективності середньострокового бюджетного планування:

1. Основною умовою досягнення запланованих бюджетних показників є якість макроекономічних прогнозів. Переоцінка темпів зростання ВВП в середньостроковому періоді може призвести до планування завищених обсягів державних видатків. В подальшому, коли міністерства та відомства очікують на визначені раніше обсяги асигнувань, дуже важко переглянути видатки в сторону зниження у випадку нижчих, ніж очікувалося, темпів зростання ВВП. Але проблема в тому, щоб спрогнозувати темпи зростання ВВП на 3-4 роки, які б не відхилялися від фактичних показників. Можливим шляхом вирішення цієї проблеми є планування бюджетних показників, виходячи з песимістичних прогнозів щодо економічного зростання, або закладання додаткових резервів, які б надали змогу збільшити видатки та/або зменшити видатки у випадку нижчих, ніж очікувалося, показників економічного зростання (випадок Швеції). Для того, щоб уникнути можливого використання некоректних макроекономічних прогнозів в цілях збільшення видатків у середньостроковій перспективі, в низці країн ЄС (наприклад в Бельгії, Нідерландах та Австрії) макроекономічні прогнози складають незалежні від уряду установи.

2. Другою умовою ефективності ССБП є реалістичність цілей бюджетно-податкової політики. Уряди можуть уникати або відкладати вжиття складних з політичної точки зору заходів фіскальної консолідації, перебільшуючи перспективи покращення стану державних фінансів у середньостроковому періоді, та обіцяючи різке зниження рівня дефіциту та боргу. Для того, щоб уникнути відповідних ризиків, необхідно забезпечити реалістичність цілей фіскальної політики:
- По-перше, середньострокові цілі мають бути погоджені та скоординовані з усіма політичними силами, що впливають на здійснення фіскальної політики. Активна роль парламенту у процесі визначення бюджетних цілей є одним із індикаторів такої координації. Також необхідно забезпечити наявність скоординованих дій органів та установ, що впливають на реалізацію фіскальної політики.

В деяких країнах середньострокові цілі розглядаються як індикативні, і немає жодних політичних чи законодавчих зобов'язань щодо їх дотримання. Натомість в інших країнах (Словенія, Швеція) цільові податково-бюджетні показники затверджуються на законодавчому рівні. В інших країнах (Нідерланди, Австрія) середньострокові бюджетні цілі визначаються в коаліційній угоді партій, що входять до урядової коаліції. У Фінляндії середньострокові бюджетні цілі встановлюються на період каденції нового уряду. У Франції та Польщі основні бюджетні показники на середньострокову перспективу наводяться у додатку до закону про бюджет на поточний рік.

- По-друге, середньострокове бюджетне планування має мати безпосередній вплив на фіскальну політику. Тому необхідно, щоб ССБП мало тісний взаємозв'язок з процесом прийняття щорічного бюджету, розпочинаючи останній з обговорення та імплементації цілей, визначених в ССБП. У випадку відхилень від планів, необхідно аргументувати та пояснити причину їх появи. Лише в декількох країнах ЄС уряд оприлюднює інформацію про відхилення фактичних показників із запланованими на середньострокову перспективу показниками. Зокрема, в Іспанії уряд оцінює ризики відхилення від планів та повідомляє про це компетентні органи. Якщо факт відхилення зафіксовано, уряд складає план заходів на трирічний період, щоб відновити ситуацію. У Словаччині Міністерство фінансів регулярно оприлюднює звіти щодо відповідності фактичних показників запланованим. У випадку відхилень від плану уряд пропонує заходи щодо виправлення ситуації.

- По-третє, сутність прогнозів ССБП повинна бути очевидною та прозорою. Необхідно чітко визначитися щодо того, чи параметри ССБП є прогнозними, чи цільовими, тобто, бюджетні показники, яких очікується досягти, передбачають відсутність цілеспрямованої зміни фіскальної політики, чи необхідно вжити певних заходів для того, аби їх реалізувати. У випадку встановлення цільових орієнтирів бюджетної політики необхідно показати відмінність між цільовими показниками та станом державних фінансів у випадку відсутності змін⁴.

На сьогодні у більшості країн Європи необхідність середньострокового бюджетного планування законодавчо затверджена. У Євросоюзі стандартом вважається модель «наступний за поточним + два наступні роки». Поточний рік є бюджетним, відповідно на цей рік складається бюджет і прогноз.

Невід'ємною частиною середньострокового планування є система фіскальних правил та обмежень.

Рекомендації Єврокомісії щодо формування фіскальних правил для підвищення їх ефективності:

1. Фіскальне правило повинно бути законодавчо затвердженим та загальнообов'язковим. Практика показує, що тільки жорстка законодавча база під фіскальним правилом може забезпечити його виконання.
2. Багаторічний характер. Фіскальні правила мають ефективно вбудовуватися у середньострокову систему планування. Кожне з них повинно розроблятися з таким розрахунком, щоб враховувався середньостроковий ефект від поточного впровадження.
3. Ефективна система обліку. Необхідно здійснювати спостереження за станом державних фінансів. Має працювати стандартизована система моніторингу, яка надаватиме інформаційну базу для подальшого планування.
4. Захисні механізми та санкції. Кожне фіскальне правило повинно розроблятися таким чином, щоб його виконання було захищене. Під захистом розуміється комплекс дій, передбачених у разі порушення цього правила. Захисний механізм має водночас допомагати досягти двох цілей: обмежити негативний

⁴ Середньострокове бюджетне планування в країнах ЄС [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://ecofin.in.ua/med_term_bud_eu/.

вплив від порушення та припинити діяльність, що призвела до нього. У разі суттєвих порушень повинні накладатися санкції на безпосередніх порушників фіскальної дисципліни.

5. Винятки. Важливим елементом будь-якого ефективного фіскального правила є наявність винятків, коли можливі відступи від нього. Такий підхід має змогу зробити систему гнучкою та виключити ситуації, за яких наявність певного фіскального правила тільки знижує ефективність функціонування державних фінансів⁵.

Детальні фіскальні правила розробляються у країнах відповідно до умов їх функціонування, особливостей бюджетної системи та потреб національної економіки.

Єврокомісія визначає ключові елементи, які мають бути втілені у системі середньострокового планування:

1. Покриття середньостроковим планом усіх державних видатків або мінімум видатків центральної влади та сектору соціального забезпечення. Строк планування має становити 3-4 роки, враховуючи поточний рік.
2. Обмеження видатків. Практика показує, що найефективнішими є середньострокові плани, які встановлюють ліміти видатків. Вони мають бути обмежені як на загальному рівні, так і на рівні розпорядників коштів нижчого рівня.
3. Адекватне прогнозування доходів. Надходження до бюджетів різних рівнів мають прогнозуватися відповідно до економічної ситуації. Ступінь деталізації прогнозу надходжень повинен відповідати ступеню деталізації видатків.
4. Аналіз відхилень. Усі відхилення від плану мають ретельно вивчатися та пояснюватися. Слід вивчити як причини похибок у прогнозі, так і поведінку учасників бюджетного процесу, що призвела до виникнення відхилень.
5. Складання декількох сценаріїв макроекономічної ситуації. Прогноз макроекономічних показників повинен передбачати декілька сценаріїв, щоб

⁵ Офіційний сайт Єврокомісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/analysis_national_fiscal_frameworks_pfr_2010.pdf.

забезпечити можливість застосовувати різні інструменти фіскального регулювання, якщо ситуація розвиватиметься в рамках певного сценарію.

6. Законодавча прив'язка середньострокового планування до бюджету. Чинне законодавство щодо бюджетного процесу повинно містити офіційно затверджений механізм взаємодії із середньостроковими прогнозами, щоб середньострокове планування справляло реальний вплив на бюджетний процес.
7. Ефективний моніторинг та механізми коригування. Макроекономічна ситуація має ретельно контролюватися. У разі виникнення відхилень від плану слід заделегідь передбачати програму дій, які становитимуть реакцію на ці відхилення⁶.

Міжнародний досвід середньострокового бюджетного планування.

У більшості країн, зокрема у Великобританії, Канаді, Нідерландах, Швеції, Франції, Новій Зеландії та інших, середньостроковий бюджет розробляється, вноситься і коригується одночасно із щорічним бюджетом.

У Великобританії використовується середньострокове бюджетне планування на трирічний термін. Плани прогнозних оцінок переглядаються кожні два роки, після чого середньострокове планування бюджету зміщується на наступні два роки. Під час планування і здійснення контролю державних видатків у середньостроковій перспективі дотримуються двох основних правил:

1. Уряд може брати позики лише з метою їх інвестування, а не для фінансування поточних витрат.
2. Співвідношення чистого державного боргу і ВВП повинно утримуватись на визначеному законодавчому рівні.

Особливістю середньострокового бюджетування у Великобританії є те, що розпорядники бюджетних коштів мають право переносити невикористані кошти у планах видатків з одного року на інший⁷.

⁶ Офіційний сайт Єврокомісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/analysis_national_fiscal_frameworks_pfr_2010.pdf.

⁷ Затоначька Т.Г., Шиманська О.А. Зарубіжний досвід середньострокового планування у бюджетному процесі//Фінанси України. – 2011 р.

Середньострокове бюджетне планування у Швеції – законодавчо обов’язкове, здійснюється на три роки та є основою для складання щорічного бюджету. Середньострокове бюджетне планування ґрунтується на принципі трирівневого складання фіскального плану.

На першому етапі уряд формує фіскальну політику, встановлюючи цільові макроекономічні показники – обсяги дефіциту або профіциту бюджету у відсотках від ВВП.

Другий етап планування передбачає трансформацію визначених урядом цілей у граничні обсяги видатків. До цього обмеження включають усі видатки з бюджету центрального уряду, за винятком процентів за державним боргом та пенсійного забезпечення. Обмеження видатків, що складається на три роки, має юридичну силу: закон забороняє у бюджеті поточного року передбачити обсяг видатків, що перевищує встановлені середньостроковим планом ліміти.

Третій етап. На цьому етапі уряд Швеції формує план видатків таким чином, щоб загальна сума видатків була дещо меншою за встановлений граничний обсяг, визначений на другому етапі. Така різниця називається «запасом бюджету» та є важливим елементом бюджетного процесу Швеції. Цей фіскальний простір формується з метою захисту державних фінансів від перевищення запланованого ліміту видатків на випадок непередбачуваних обставин.

З метою складання надійних макроекономічних прогнозів, необхідних для бюджетного планування, створено спеціальний відділ прогнозування. Цей орган незалежний від уряду, тому його прогнози є нейтральними. Основні прогнозні показники – темп зростання ВВП, рівень безробіття, індекс інфляції – утворюють базу для здійснення середньострокового прогнозу надходжень та видатків бюджету. Такий прогноз проводить міністерство фінансів, не залучаючи будь-яких сторонніх експертів.

Міністерство фінансів оновлює прогноз основних показників державного бюджету (доходи, видатки, дефіцит) на регулярній основі 4-6 разів на рік.

Завдяки середньостроковому прогнозуванню Швеція досягла підвищення фіскальної дисципліни в середньостроковому періоді. Уряд почав приділяти більшу увагу фіскальним наслідкам поточних рішень у наступних роках. Крім, того вдалося

ефективно обмежити видатки відповідно до встановлених на середньострокову перспективу лімітів⁸.

Середньострокове бюджетне планування у Німеччині здійснюється щороку на три роки наперед і допускає коригування та уточнення наявних запланованих раніше показників. Сучасна система середньострокового планування передбачає прогнозування на п'ять років.

Бюджетний процес у Німеччині в умовах федеративного устрою держави, обумовленого її історичною неоднорідністю, націлений на встановлення жорсткої фінансової дисципліни. В основу фіскальної дисципліни Німеччини з 1969 р. покладено такі принципи:

- ✓ Федеральна та місцева влада діють спільно, з урахуванням державних інтересів та підтримання загальнодержавної економічної рівноваги.
- ✓ Процес отримання позик та утворення антициклічних фінансових ресурсів з метою підтримання економічної рівноваги має бути врегульований на законодавчому рівні.
- ✓ Борг федерального уряду не повинен перевищувати державних інвестицій, за винятком ситуацій, коли економіка перебуває у глибокій та тривалій депресії.

В основі середньострокового фінансового планування Німеччини лежить обмеження рівня видатків. Керівництво держави запроваджує різні програми, спрямовані на систематичне зменшення обсягів видатків. Усі плани розробляються з урахуванням інтересів федерації та кожної землі⁹.

Середньострокове бюджетне планування в Туреччині. Процес бюджетного планування має такі визначальні особливості:

- ✓ Одночасна централізація та перерозподіл повноважень з прийняття рішень у процесі бюджетного планування;

⁸ Середньострокове бюджетне планування в Швеції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecofin.org.ua/midter-swedrn>

⁹ Офіційний сайт Єврокомісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/sp_germany_en.pdf

- ✓ Кредити Міжнародного валютного фонду в режимі надійної опори як фіскальне правило (тобто, включення кредитування від МВФ як невід'ємної складової середньострокового бюджетного планування);
- ✓ Дуже деталізована бюджетна класифікація.

Бюджетний процес Туреччини централізований, але передбачає делегування окремих повноважень на нижчі рівні. Діє чіткий порядок прийняття рішень, за якого головні повноваження має Вища планова рада. Головою ради є прем'єр-міністр, який призначає її членів. Вища планова рада формує середньостроковий фіскальний план. Через наявність жорсткої вертикалі влади суттєво підвищується якість контролю видатків, однак у розпорядників коштів практично не залишається можливості для надання пропозицій щодо перерозподілу коштів від відомства до відомства або для нових фіскальних ініціатив.

Основною складовою плану є розгляд затвердження підготовленого міністерством фінансів середньострокового плану, в якому визначаються основні макроекономічні та бюджетні показники. Рада затверджує середньостроковий фіскальний план, у якому визначені цільові показники видатків влади центрального уряду та головних розпорядників коштів. Рада приймає остаточні рішення у разі розбіжностей між міністерствами-розпорядниками та міністерством фінансів щодо обсягу видатків.

Розподіл повноважень під час бюджетного процесу в Туреччині полягає в тому, що у країні немає єдиного відомства, яке несе повну відповідальність за всі видатки.

Установи, що керують цим процесом:

1. Міністерство фінансів, яке відповідає за загальнодержавну фіскальну політику, включаючи підготовку бюджету, формування надходжень, складання звітів. Міністерство відповідає за гармонізацію та координацію державного фінансового контролю;
2. Державна планова організація, яка відповідає за довгострокове планування, макроекономічний моніторинг та прогнозування, середньострокове стратегічне планування, підготовку інвестиційних програм;
3. Казначейство, яке відповідає за управління грошовими коштами, коротко- та довгострокове управління державним боргом, відносини з міжнародними державними організаціями, моніторинг діяльності державних підприємств та позабюджетних фондів.

Фіскальне планування у Туреччині здійснюється в три етапи: довгостроковий план, середньостроковий план та річний бюджет.

Загальна схема роботи має такий вигляд:

1. Державна планова організація складає довгострокову стратегію.
2. На основі довгострокової стратегії починають формувати деталізовані плани для окремих секторів економіки та регіонів держави.
3. З урахуванням довгострокового плану розвитку та деталізованих планів державна планова організація складає середньострокову програму.
4. На основі середньострокової програми міністерство фінансів розробляє середньостроковий фіскальний план.
5. Державна планова організація на основі середньострокової програми формує річну програму.
6. Міністерство фінансів формує річний бюджет на основі середньострокового фінансового плану, а також річної програми.
7. На основі річної програми та бюджету державна планова організація складає програму державних інвестицій на поточний рік.

Середньостроковий фінансовий план міністерства фінансів та середньострокова програма державної планової організації направляється Вищій плановій раді. Після того, як обидва документи затверджуються, дані публікуються, а розпорядникам коштів надається можливість висловити пропозиції. Відповідно, міністерство фінансів збирає пропозиції щодо обсягів видатків, а державна планова організація опікується питаннями інвестування¹⁰.

¹⁰ Офіційний сайт Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/WBperformanceBudgetingTEF.pdf>.

Додаток

Особливості середньострокового бюджетного планування в різних країнах

<i>Країна</i>	<i>Термін бюджетного планування</i>	<i>Сектор охоплення середньострокового бюджетного планування</i>	<i>Обмеження та особливості</i>	<i>Позитивний ефект</i>
<i>Великобританія</i>	3 роки	Сектор загального державного управління	Позики призначені тільки на активне споживання	Підвищення фінансової дисципліни шляхом затвердження ковзного трирічного ліміту витрат
<i>Франція</i>	3 роки	Сектор загального державного управління	Програмування прогнозних оцінок проводиться циклічно	Баланс між споживанням та інвестиційною діяльністю держави
<i>Швеція</i>	3 роки	Сектор загального державного управління, центральний бюджет, місцеві бюджети	Встановлення лімітів на видатки центральних органів державного управління	Підвищення фінансової дисципліни шляхом затвердження ковзного ліміту витрат

Інформацію підготувала аналітик ЄІДЦ

Оксана Савчук