

ІНСТРУМЕНТИ ГАРМОНІЗАЦІЇ БЮДЖЕТУВАННЯ ТА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

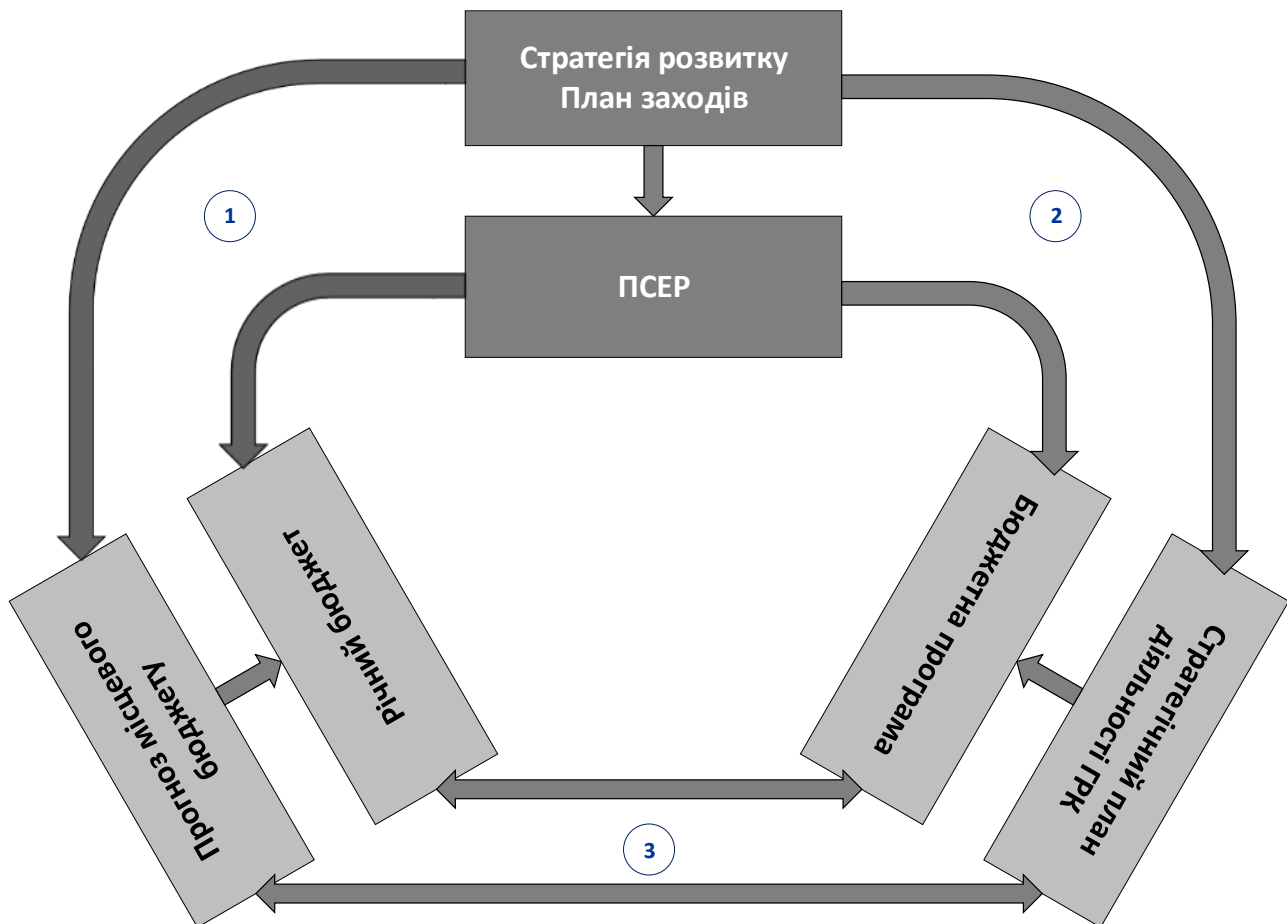
Бюджет є невід’ємною складовою суспільних відносин та важливим аспектом економічної діяльності. Відтак бюджетна політика перебуває у тісній залежності від усіх сфер життєдіяльності держави – з одного боку залежить від процесів, що відбуваються, а з іншого – впливає на них. Бажаного результату можна досягти завдяки системному підпорядкуванню бюджетного планування урядовій політиці та її цілям. Цілісно пріоритети урядової політики сформовані у системі планування, яка включає стратегічне планування, планування реалізації стратегії, та короткострокове планування.

На різних горизонтах планування публічної політики можна застосовувати різні технології бюджетування та інструменти гармонізації бюджетної політики з урядовими планами. Стратегічне бюджетне планування має враховувати пріоритети та завдання визначені в урядовій стратегії. Відповідно середньострокові бюджетні плани підпорядковані урядовим планам реалізації стратегії. Аналогічно щорічні бюджети орієнтовані на виконання річних програм соціально-економічного розвитку. Наявність усіх видів урядових планів, які включають, зокрема, стратегію, а також відповідних видів бюджетного планування є першою умовою гармонізації стратегічного планування та бюджетування.

Базовим періодом бюджетування вважається середньострокове бюджетне планування. Саме цей горизонт бюджетного планування відкриває більше можливостей для узгодження бюджетних параметрів з стратегічними цілями, на противагу з щорічним бюджетним плануванням, яке ігнорує майбутні витрати і вигоди та використовує базу минулорічних бюджетів [2, р. 7–8]. Середньострокове бюджетування потребує від розробників перегляду секторів, програм та проектів, щоб зрозуміти, як можна удосконалити витрати, для того, щоб відповідати встановленим стратегічним цілям. До того ж, середньострокове бюджетування значно послаблює вплив негативних чинників щорічного бюджетного планування, таких як короткозорість, консерватизм та вузькість парохіалізм.

Дієвість та реалістичність планів уряду переважно залежить від узгодженості системи планів із системою бюджетування. Для влади доступні дві основні групи інструментів, які можуть забезпечити гармонізацію бюджетування з стратегічним плануванням. Перша група передбачає формування середньострокового бюджету відповідно до

положень Стратегії та плану заходів її реалізації. В цьому разі кількісні параметри бюджету мають враховувати параметри стратегії та наслідки реалізації заходів, що у ній передбачені. Друга група інструментів дає змогу узгодити якісні параметри видатків бюджету з цілями урядової політики з допомогою програмно-цільового бюджетування (рис. 1).



1. Узгодження параметрів бюджету зі стратегічними планами на макрорівні.
2. Узгодження кількісних і якісних характеристик бюджетних програм зі стратегічними планами на мікрорівні.
3. Узгодження ресурсів та завдань головних розпорядників коштів бюджету з бюджетною політикою держави.

Рис. 1. Взаємозв'язок стратегічного планування та бюджетування.

В Україні зроблено важливі кроки щодо запровадження середньострокового бюджетного планування. Вони створюють передумови для узгодження бюджетної політики уряду з стратегічними пріоритетами, визначених у програмних документах стратегічного характеру. Зокрема, внесеними на початку 2019 року змінами до Бюджетного кодексу України передбачено запровадження бюджетної декларації – документа державного стратегічного планування, що визначає засади бюджетної політики на середньостроковий період [3]. Цей

документ, містить узгоджені зі стратегією розгорнутий спектр параметрів бюджетної політики на середньострокову перспективу, зокрема:

1) орієнтовних основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України;

2) основних завдань бюджетної політики, зокрема (граничного обсягу дефіциту (профіциту) державного бюджету, частки прогнозного річного обсягу ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет України, граничного обсягу державного боргу і граничного обсягу надання державних гарантій, встановлення розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення, загального обсягу державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів із зазначенням пріоритетних напрямів таких капітальних вкладень;

3) пріоритетних завдань податкової політики;

4) пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади та її незалежності [3].

Отже, бюджетна декларація слугує інструментом узгодження основних кількісних бюджетних параметрів з стратегічним плануванням на макрорівні на середньострокову перспективу (позначено цифрою 1 на рис. 1).

Програмно-цільове бюджетування дає змогу узгодити з стратегічними планами ще й якісні параметри бюджету. В цьому разі ключовими параметрами, за якими відбувається узгодження бюджетної політики з стратегічним плануванням є мета витрачання бюджетних коштів, завдання та очікувані результати. В Україні програмно-цільовий метод бюджетування передбачає формування документів, які визначають орієнтири для різних горизонтів бюджетного планування. Річні параметри діяльності головних розпорядників коштів визначаються у бюджетних програмах. Ширші горизонти бюджетного планування головні розпорядники бюджетних коштів застосовують у формі стратегічних планів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Саме останній документ є виконує головну роль у забезпеченні узгодженості бюджетування головних розпорядників коштів з стратегічними пріоритетами розвитку країни (позначено цифрою 2 на рис. 1).

Стратегічний план діяльності міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади розробляється з метою визначення його мети (місії), стратегічних цілей, завдань та показників результатів їх виконання на плановий період відповідно до стратегічних цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку [1]. Порядок підготовки стратегічного плану передбачає визначення відповідності стратегічних цілей органу планування стратегічним цілям та пріоритетам розвитку країни,

визначеним актами законодавства та стратегічними і програмними документами.

Таким чином, стратегічні цілі головних розпорядників бюджетних коштів враховують стратегічні цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку України та державної політики у відповідній сфері діяльності, визначені стратегічними і програмними документами. Аналогічно передбачено узгодження завдань, які містяться у стратегічному плані головних розпорядників бюджетних коштів і завдань, визначених у документах, які визначають стратегію розвитку держави. Відтак застосування стратегічного плану міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади створює умови для забезпечення зв'язку бюджетування головних розпорядників коштів та стратегічного планування розвитку держави.

Річні бюджетні програми головні розпорядники бюджетних коштів формують з урахуванням стратегічних планів діяльності. Отже, основні компоненти бюджетних програм – мета, завдання та очікувані результати мають відповідати відповідним складовим стратегічних планів головних розпорядників бюджетних коштів. Це створює умови для спрямування бюджетних видатків на діяльність головних розпорядників бюджетних коштів, яка визначена стратегічними планами діяльності. В такому разі досягається очікуваний результат, який представлений у формі обсягу створеного продукту, величини видатків, очікуваних ефективності та якості. Інструментарій програмно-цільового бюджетування створює передумови для того, щоб виконання бюджетних програм не лише забезпечувало виконанням бюджету, а й сприяло реалізації стратегічного плану головних розпорядників бюджетних коштів.

При цьому постає важливе завдання – узгодження завдань головних розпорядників бюджетних коштів, які впливають з стратегічних планів їхньої діяльності з параметрами бюджету (позначено цифрою 3 на рис. 1). При цьому постає два завдання – визначення обсягу бюджетних коштів необхідного для реалізації цілей головних розпорядників бюджетних коштів та збалансування витрат державного бюджету з надходженнями відповідно до визначених параметрів. Для головних розпорядників бюджетних коштів постає непросте завдання – забезпечити виконання визначених завдань у межах видаткових показників закріплених у бюджетній декларації. У разі, якщо цього неможливо досягти потрібно коригувати визначені завдання та/або доведені показники видатків. Обґрунтування додаткових обсягів ресурсів у бюджетних запитах має на меті забезпечити аргументами важливості завдань, які буде неможливо виконати в разі не забезпечення необхідними ресурсами та їхніми перевагами порівняно з іншими бюджетними програмами. Відтак ця проблема зазвичай вирішується у дискусії щодо ефективності різних

бюджетних програм, наслідком яких є коригування бюджетних ресурсів на основі оцінки ефективності бюджетних програм.

Отже, узгодженість бюджетування з стратегічним плануванням дає змогу досягати таких головних результатів:

1) розширити виміри збалансованості бюджету, завдяки одержаній можливості збалансування завдань та цілей урядової політики з ресурсами бюджету, а також збалансування пріоритетів бюджетної політики у часі.

2) підвищити ефективність використання бюджетних коштів через тісну узгодженість бюджетування із стратегічним плануванням діяльності уряду;

3) поліпшити прогнозованість і прагматичність фіскальної політики для суб'єктів реального та публічного секторів економіки і домогосподарств;

4) підвищити відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів за досягнення результатів, визначених у стратегічних планах.

Література

1. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 25.07.2012 р. №869 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0869731-12/print>
2. Beyond the Annual Budget Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks
3. Бюджетний кодекс України. 08.07.2010 №2456-VI. В редакції від 01.08.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print>

Вікторія Сідляр

Тернопільський національний економічний університет

ФІСКАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Одним з найважливіших чинників розвитку національної економіки є зовнішньоекономічна активність, оскільки країна не в змозі забезпечити ефективне функціонування економіки без використання переваг міжнародного розподілу праці та сукупного міжнародного науково-технічного потенціалу. Особливо це актуально за сучасних умов, коли набувають інтенсивного розвитку процеси міжнародної економічної