

DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-666X/2019-1-63-26>
УДК 336.143: 336.144.2

Качула С.В.

кандидат економічних наук, доцент,
Університет митної справи та фінансів

Kachula Svitlana

University of Customs and Finance

**СЕРЕДНЬОСТРОКОВІ ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО
РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА**

MID-TERM PRIORITIES OF SOCIAL DEVELOPMENT BUDGET POLICY

У статті розглянуто стан та перспективи подальшого вдосконалення впровадження середньострокового планування в Україні. Визначено, що запровадження середньострокового бюджетного планування дає змогу розширити можливості щодо формування середньострокових пріоритетів

бюджетної політики соціального розвитку суспільства, тобто за межами річного бюджетного плану. Зазначено, що науково обґрунтована середньострокова бюджетна політика повинна враховувати вплив попередніх бюджетних зобов'язань, а також майбутні витрати на соціальний розвиток суспільства. Встановлено, що під час формування середньострокових пріоритетів бюджетної політики є потреба в попередній інформації щодо формування потенційно можливих чинників, які можуть вплинути на показники середньострокових планів. Ключову роль у формуванні середньострокових пріоритетів бюджетної політики відіграє програмно-цільовий метод формування бюджету як метод, що дає змогу оцінити ефективність та результативність витрачання бюджетних коштів. Виокремлено реальні проблеми та перешкоди щодо впровадження середньострокового бюджетування, які є викликами для забезпечення реалістичності прогнозів.

Ключові слова: бюджетна політика, середньострокове планування, пріоритети бюджетної політики, соціальний розвиток, моніторинг середньострокового прогнозу.

В статье рассмотрены состояние и перспективы дальнейшего совершенствования внедрения среднесрочного планирования в Украине. Определено, что введение среднесрочного бюджетного планирования позволяет расширить возможности по формированию среднесрочных приоритетов бюджетной политики социального развития общества, то есть за пределами бюджетного плана на один год. Отмечено, что научно обоснованная среднесрочная бюджетная политика должна учитывать влияние предыдущих бюджетных обязательств, а также будущие расходы на социальное развитие общества. Установлено, что при формировании среднесрочных приоритетов бюджетной политики возникает потребность в предварительной информации по формированию возможных факторов, которые могут повлиять на показатели среднесрочных планов. Ключевую роль в формировании среднесрочных приоритетов бюджетной политики занимает программно-целевой метод формирования бюджета как метод, позволяющий оценить эффективность и результативность расходования бюджетных средств. Выделены реальные проблемы и препятствия по внедрению среднесрочного бюджетирования, которые являются вызовами для обеспечения реалистичности прогнозов.

Ключевые слова: бюджетная политика, среднесрочное планирование, приоритеты бюджетной политики, социальное развитие, мониторинг среднесрочного прогноза.

The article examines the state and prospects for the medium-term planning implementation further improvement in Ukraine. The article states that medium-term budget planning allows to expand the possibilities for forming medium-term priorities of the budget policy of social development of society, that is, outside the annual budget plan. It is noted that scientifically grounded medium-term fiscal policies should reflect the impact of previous budget commitments, as well as future expenditures on social development. An effective and efficient budget process is possible through mid-term planning that helps to stabilize the budget, thus contributing to the effectiveness of budget policies. The main forecast macroeconomic indicators of economic and social development of Ukraine for 2018-2020 are analyzed. It is determined that despite the growth of the projected key macroeconomic indicators of Ukraine's economic and social development, these are only prognostic data that are probable and may lose contact with reality because of various factors' influence. It has been established that it's necessary to get prior information on the formation of potential factors that may affect medium-term plans, during formation of medium-term fiscal policy priorities. A key role in implementing the medium-term priorities of budget policy is the program-targeted method, which allows assessing budget funds spending, efficiency and effectiveness. The real problems and obstacles in implementing medium-term budgeting are identified, among which there is uncertainty and unpredictability of economic dynamics, instability of socio-economic processes that are challenges to achieve realistic forecasts. The prognosis of certain items of budget revenues, such as personal income tax, value added tax and profit tax, whose revenue is decisive in shaping socio-economic indicators, play a role in medium-term forecasting of incomes. It is proved that mandatory monitoring of the formation of budget revenues and expenditures should become a necessary component of the implementation of the medium-term planning. This will foster the orientation of budget policy priorities to ensure economic and financial stability, sustainable social development of society.

Key words: budget policy, medium-term planning, budget policy priorities, social development, the medium-term forecast monitoring.

Постановка проблеми. Загострення соціальних ризиків, геополітичні потрясіння, криза та наступне повільне поживлення економіки у посткризовий період – перебіг цих та інших процесів в Україні актуалізує пошук нових шляхів забезпечення вирішення важливих завдань стабільного соціального розвитку суспільства на середньострокову перспективу. Науково обґрунтовані пріоритети бюджетної політики України на середньострокову перспективу, що ґрунтуються на основних напрямках соціально-економічного розвитку країни та регіонів і сприяють вирішенню проблем збалансованості та стійкості бюджетної системи, потребують підвищення результативності процесу бюджетного планування та прогнозування, що, своєю чергою, позитивно впливатиме на соціальний розвиток суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних та практичних аспектів реалізації бюджетної політики в Україні присвячено праці багатьох науковців, серед них: О. Василик, І. Запатріна, Л. Лисяк, І. Луніна, В. Макогон, В. Опарін, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та ін. Але поглиблення реформи бюджетної системи України, впровадження середньострокового планування потребують подальшого дослідження щодо сучасних пріоритетів бюджетної політики України в аспекті забезпечення стабільного соціального розвитку суспільства.

Мета статті полягає в оцінці стану планування та прогнозування середньострокових пріоритетів бюджетної політики в умовах інституційних змін та соціально-економічної нестабільності.

Виклад основного матеріалу. Проведення цілеспрямованої бюджетної політики передбачає запровадження стратегічного бюджетного планування. У процесі перспективного бюджетного планування створюються умови для розв'язання найважливіших проблем державного впливу на економічний розвиток [10]. Перші кроки запровадження середньострокового планування бюджету були здійснені з прийняттям Бюджетного кодексу України (БКУ) 2010 р. шляхом допов-

нення ст. 21 «Складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди». Так, БКУ регламентував, що під час складання проекту бюджетної політики на наступний рік необхідно затверджувати індикативні прогнозні показники на три роки. Водночас реальне планування здійснювалося формально. У 2017 р. уряд схвалив проект Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 рр., тобто відбулося реальне втілення середньострокового бюджетування на три роки. У зв'язку із цим у січні 2019 р. набули чинності зміни до БКУ щодо середньострокового планування, у тому числі й відміна ст. 21. Згідно з чинним БКУ, для середньострокового бюджетного планування середньостроковий період включає плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди. Початковою стадією бюджетного процесу є складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них [9].

Основна мета бюджетної політики полягає у забезпеченні економічного зростання на засадах інституційного, інвестиційного розвитку та структурних перетворень, ефективного використання природно-ресурсного, людського потенціалу; створенні сприятливих умов для збільшення обсягів виробництва відповідно до інноваційного напрямку економічного розвитку, у тому числі розбудова високотехнологічної, наукоємної інфраструктури промисловості, підтримка розроблення та впровадження нанотехнологій; зміцненні фінансової основи місцевого самоврядування; підвищенні якості соціального захисту та рівня життя населення [7].

Бюджетна політика є дієвим засобом управління бюджетними відносинами та активним елементом фінансової політики, якщо вона ґрунтується на таких основних принципах: об'єктивності (наукового підходу), наступності (послідовності), обов'язковості, дієвості, гласності, раціональності, композиції, безпеки, еквівалентності [3, с. 152–153]. Основні напрями бюджетної політики на 2018–2020 рр. базуються на таких головних принципах, закладених

у Середньостроковому плані пріоритетних дій уряду до 2020 р. та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [6]:

- прискорення економічного зростання шляхом створення сприятливого інвестиційного клімату та утримання макроекономічної стабільності, зокрема продовження фіскальної консолідації;

- впровадження ефективного врядування шляхом реформи державного управління, децентралізації і реформи державних фінансів;

- розвиток людського капіталу шляхом проведення реформ системи охорони здоров'я та освіти, поліпшення надання державної соціальної підтримки;

- встановлення верховенства права і боротьба з корупцією шляхом підтримки ефективного функціонування інститутів боротьби з корупцією, забезпечення рівного доступу до правосуддя та ефективного захисту прав власності;

- забезпечення безпеки та оборони держави, зокрема захист її суверенітету та територіальної цілісності держави, а також забезпечення найважливіших аспектів безпеки громадян.

Запровадження середньострокового бюджетного планування дасть змогу розширити можливості щодо формування бюджетної політики за межами річного бюджетного плану. Хоча затвердження Закону про державний бюджет України на поточний рік залишається ключовим етапом, на якому приймаються важливі рішення щодо пріоритетів бюджетної політики, більшість бюджетно-податкових заходів об'єктивно виходить за межі звичайного річного бюджетного циклу. Як правило, середньострокове планування охоплює підготовку, виконання та моніторинг планів бюджету на три роки й містить прогнози витрат і доходів, а також отримані бюджетні залишки. Загалом середньострокові бюджетні цілі можуть сприяти забезпеченню дотримання бюджетно-податкової дисципліни, демонструючи більш наглядний/прозорий вплив бюджетної політики на формування бюджету держави на най-

ближчі роки. Аналогічно середньострокове планування може полегшити моніторинг шляхом установлення орієнтирів, за якими з часом можна оцінити формування та виконання бюджету. Загалом науково обґрунтована середньострокова бюджетна політика повинна відображати вплив попередніх бюджетних зобов'язань, а також майбутні витрати на соціальний розвиток суспільства. На нашу думку, середньострокові прогнози державних фінансів є інструментами, які слугують досягненню глобальнішої мети, ніж виступають тільки як інструмент контролю над ефективним формуванням та використанням фінансових ресурсів держави. Середньострокова перспектива формування бюджетної політики буде сприяти ефективному перерозподілу бюджетних коштів. Тобто якщо під час планування бюджету на один рік більшість витрат була фіксованою і будь-які можливості для здійснення суттєвих змін були обмежені, то під час середньострокового планування регулювання доходів та витрат стає можливим.

Середньострокове планування дає змогу поліпшити бюджетно-податкову дисципліну завдяки використанню фіскальних цілей та моделей прогнозування. Особлива увага повинна приділятися забезпеченню послідовності та якості прогнозів. Розроблення середньострокової бюджетної політики стосується практично всіх аспектів підготовки бюджету. Виходячи з макроекономічних прогнозів на поточний і майбутні періоди, розраховуються макроекономічні показники економічного й соціального розвитку. Так, в Основних напрямках бюджетної політики на 2018–2020 рр. прогноз економічного і соціального розвитку України на 2018–2020 рр., схвалений Постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 411, розроблено за трьома сценаріями. Сценарії ґрунтуються на аналізі розвитку економіки в 2014–2016 рр., поточної економічної ситуації, припущеннях, що враховують вплив зовнішніх та внутрішніх чинників і ризиків та містить перспективи розвитку економіки України в 2018–2020 рр. (у цілому та за сек-

торами економіки) [6]. У таблиці представлено розрахунки темпів зростання основних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку на 2018–2020 рр. за сценарієм 1 (базовим), який є найбільш консервативним, ніж два інші.

Як бачимо з таблиці, темп зростання прогнозованих основних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку позитивний. Приріст номінального ВВП у 2020 р. становить майже 23% та 10% порівняно з 2018 р. та 2019 р. відповідно. Приблизно така ж ситуація і з іншими показниками. Але, як зазначалося вище, це лише середньорічне планування, яке може коригуватися у разі впливу різних чинників.

Так, за даними Міністерства фінансів України, дохідна частина державного бюджету в 2018 р. виконана в сумі 928,1 млрд. грн., що становить 101,1% планового показника, а от видаткова частина виконана у сумі 987,4 млрд. грн., що становить лише 94,9% планового показника. Дефіцит бюджету становив 59,2 млрд. грн. [1]. Згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування [9], показник дефіциту державного бюджету на кожен рік середньострокового періоду не може перевищувати 3% прогнозного номінального обсягу ВВП України на відповідний рік, що в 2018 р. дотримано.

Таблиця 1

Прогноз основних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку на 2018–2020 рр.

Показники за сценарієм 1 (базовим)	2018	2019	2020	Темп зростання, %	
				2020/2018	2020/2019
ВВП, номінальний, млрд. грн.	3247,7	3611	3981,3	122,6	110,3
ВВП, у % до попереднього року	103	103,6	104	101,0	100,4
Індекс споживчих цін, %	107	105,9	105	98,1	99,2
Індекс цін виробників промислової продукції, %	109	107,2	106	97,2	98,9
Рівень безробіття населення у віці 15-70 років, у % до економічно активного населення відповідного віку	9,1	8,9	8,5	93,4	95,5
Експорт товарів і послуг, млн. доларів США	54419	57718	62427	114,7	108,2
Імпорт товарів і послуг, млн. доларів США	61806	65649	70104	113,4	106,8
Обмінний курс гривні до долара США, у середньому за період, грн. за долар США	29,3	30,5	31	105,8	101,6

Джерело: розраховано автором за [6]

Формування середньострокових пріоритетів бюджетної політики потребує попередньої інформації щодо формування чинників, які можуть вплинути на середньострокові плани та, як наслідок, стимулювати до певних дій. Очевидним прикладом є контриклічна фіскальна політика у цілому та програми боротьби з безробіттям зокрема. Отримавши ранні попередження про збільшення рівня безробіття, уряд має кращі можливості для впровадження своєчасних та відповідних умов заходів бюджетної політики щодо зменшення впливу циклічних коливань на формування та виконання бюджету держави. Уряд і Верховна Рада України повинні бути добре поінформовані про формування витрат протягом середньострокового періоду, щоб оцінити можливості для нових соціально-економічних ініціатив або необхідності скорочення витрат для забезпечення фіскальної стійкості. Це потребує ретельного моніторингу обмежених фінансових ресурсів задля недопущення порушення ліміту витрат.

Бюджетна політика України має бути спрямована на забезпечення економічної і фінансової стабільності, стійкого економічного розвитку держави. Збалансованість доходів і видатків бюджетної системи, ефективне управління дефіцитом та державним боргом із метою інвестиційного забезпечення зростання рівня конкурентоспроможності економіки є ключовими чинниками результативного виконання функцій держави, підвищення якості державних послуг, зниження соціальних ризиків. В умовах фіскальних ризиків і бюджетних обмежень важливо підтримувати мінімальні державні соціальні стандарти, фінансування освіти, науки, охорони здоров'я тощо. Реалізації цих завдань підпорядковані пріоритети бюджетної політики, які розробляються на середньострокову та довгострокову перспективу з урахуванням основних засад економічного та соціального розвитку країни.

На нашу думку, відправною точкою для процесу підготовки бюджету є оцінка різниці між прогнозованими витратами та лімітом витрат, яка може бути використана як для додаткових витрат, так і в разі недостатньої

або негативної оцінки, застосування економії ресурсів. Щоб зробити таку оцінку, початковий прогноз ґрунтується на припущенні, що середньострокові пріоритети бюджетної політики, які вже подано до Верховної Ради України, будуть упроваджені. Іншими словами, жодні зміни в програмах, які призведуть до збільшення або зменшення витрат, не включаються до прогнозів. Метою створення такої базової оцінки є можливість розділити наслідки попередньо визначеної урядової політики від нових ініціатив. Базову оцінку порівнюють із граничними витратами, а уряду надають різницю, яка вказує на можливість проведення відповідної бюджетної політики.

Також необхідним є моніторинг середньострокового прогнозу доходів для стабільності державних фінансів. Велику роль під час середньострокового прогнозу доходів відіграють прогнози окремих статей доходу, таких як, наприклад, податок на доходи фізичних осіб, податок на додану вартість та податок на прибуток, надходження яких відіграє ключову роль у формуванні соціально-економічних показників.

Середньостроковий характер бюджетного процесу надає можливість розділити сукупний розмір видатків між державним та місцевими бюджетами. Місцеві бюджети значною мірою вииграють від упровадження середньострокового планування, адже з початком процесу децентралізації можливості місцевих бюджетів сильно коливаються через стрибкоподібне та слабо прогнозоване зростання власних надходжень та передачу повноважень (видатків) на базовий рівень. Середньостроковий підхід поліпшить планування на рівні органів місцевого самоврядування і дасть змогу якісніше розподіляти ресурси на тривалі складні проекти (у тому числі інфраструктурні) [8].

Важливим є підхід, за якого бюджетна політика забезпечення та регулювання пріоритетів подальшого розвитку суспільства повинна враховувати відповідну переорієнтацію економіки на переважно ендогенні чинники економічного зростання з огляду на євроінтеграційні процеси [5].

Ключову роль у формуванні середньострокових пріоритетів бюджетної політики відіграє програмно-цільовий метод формування бюджету як метод, що дає змогу оцінити ефективність та результативність витрачання бюджетних коштів. Найважливішим елементом забезпечення дієвості оцінки ефективності використання бюджетних коштів на стадії планування є можливість безпосереднього взаємоузгодження відповідних бюджетних коштів із конкретними вимірними результатами, які плануються досягти. У цілому система оцінки досягнутих результатів використання бюджетних асигнувань повинна полягати в зіставленні сукупності цільових індикаторів використання бюджетних коштів, що формуються на стадії планування бюджетних асигнувань, і фактично досягнутих результатів, включаючи оцінку впливу зовнішніх чинників, що сприятиме вдосконаленню системи оцінки ризиків реалізації бюджетних програм. При цьому порівняність відповідних ресурсів, що спрямовуються на досягнення визначених цілей у різних економічних сферах, є базовою умовою для отримання достовірної інформації щодо ефективності використання бюджетних коштів [4].

Ефективність реалізації більшості заходів бюджетної політики має свій прояв у середньо- та довгостроковій перспективі, тому під час визначення прогнозних розрахунків основних бюджетних показників необхідно враховувати найбільш вірогідні ризики на шляху стабілізації державних фінансів України, а саме: призупинення темпів зростання світової економіки; продовження політики консолідації державних фінансів в Євросоюзі; невизначеності відносно фіскальної політики США; уповільнення темпів зростання в країнах Азії (Китай, Туреччина, Індія) і Латинської Америки (Бразилія); прискорення консолідації активів в європейському банківському секторі та відсутність

доступу вітчизняних банків до міжнародних ринків капіталу; вплив капіталу і посилення девальваційних тисків на національну валюту; загострення проблем із фінансуванням державного бюджету; низький обсяг приватних інвестицій в економіку та повільна реалізація структурних реформ [2].

Водночас слід зазначити, що реальними проблемами та перешкодами для впровадження середньострокового бюджетування є невизначеність та непередбачуваність як виклики для реалістичних прогнозів, адже середньострокове планування ґрунтується на макроекономічних показниках, таких як зростання ВВП, рівень безробіття та інфляція, на основі яких здійснюється оцінка можливостей щодо формування пріоритетів бюджетної політики. Слід зазначити, що прогнози макроекономічні показники впливають на середньострокові прогнози доходів і витрат, що важливо під час планування загального обсягу доходів бюджету, та дають змогу враховувати очікувані тенденції щодо формування окремих статей бюджету.

Висновки. Подальше ефективне проведення реформи бюджетної системи України неможливе без реального середньострокового планування. Впровадження середньострокового підходу до підготовки бюджету підкреслює важливість макроекономічного прогнозування. Необхідно зосередитися не лише на поточному році, а й на подальших, адже за допомогою середньострокового прогнозування можна буде здійснювати послідовну та надійну оцінку соціального розвитку суспільства. Необхідною компонентою впровадження середньострокового планування має стати обов'язковий моніторинг формування доходів та видатків бюджету, що дасть змогу обґрунтувати спрямованість пріоритетів бюджетної політики на забезпечення економічної і фінансової стабільності, стійкого соціального розвитку суспільства.

Список використаних джерел:

1. Виконання державного бюджету за 2018 р. *Міністерство фінансів України*. URL : https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/MinFin_budget_2018_.pdf.
2. Коляда Т.А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : монографія. Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. С. 154–155.

3. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія. Київ : ДННУ АФУ, 2009. 600 с.
4. Макогон В.Д. Стратегічні пріоритети бюджетної політики в умовах інституційних перетворень. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 7. С. 38–45.
5. Максютя А.А., Чугунов І.Я. Бюджетна складова суспільного розвитку. *Вісник КНТЕУ*. 2012. № 3. С. 45–54.
6. Основні напрями бюджетної політики на 2018–2020 рр. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62047 (дата звернення: 01.03.2019).
7. Павелко А., Чугунов І. Бюджетна політика економічного розвитку. *Вісник КНТЕУ*. 2015. № 2. С. 64–73.
8. Піонтківська І. Бюджет на три года. Зачем Украине среднесрочное планирование. URL : <https://finance.liga.net/ekonomika/opinion/byudjet-na-tri-goda-zachem-ukraine-srednesrochnoe-planirovanie>.
9. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України № 2646-VIII від 06.12.2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19> (дата звернення 01.03.2019 р.).
10. Чугунов І.Я. Довгострокова бюджетна стратегія у системі економічної циклічності. *Вісник КНТЕУ*. 2014. № 5. С. 64–77.