

ЯКОЮ ПОВИННА БУТИ БЮДЖЕТНА  
РЕЗОЛЮЦІЯ:  
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД  
ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

(Policy Paper)

Автор:  
Павло Яворський

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Центр здійснює пошукову, аналітичну і дослідницьку роботу щодо галузевих політик та права інших держав (насамперед країн ЄС) і міжнародних організацій.

Адреса: 01008, м. Київ, вул. Садова, 3 А, каб. 434.

Тел.: +38 (044) 255-36-69

E-mail: euinfocenter@rada.gov.ua

Веб-сторінка: euinfocenter.rada.gov.ua

Години прийому: з понеділка по п'ятницю, з 10.00 до 15.00.

Діяльність Центру є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного парламентського органу. Більше на [www.radaprogram.org](http://www.radaprogram.org).

Думки, викладені в цій публікації, є винятковою відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

## ЗМІСТ

<b>Резюме .....</b>	<b>4</b>
<b>Що ми маємо: попередня діагностика .....</b>	<b>5</b>
<b>Що забезпечує дієвість бюджетної резолюції: міжнародний досвід .....</b>	<b>7</b>
<b>Чого бракує українській бюджетній резолюції .....</b>	<b>15</b>
<b>Які шляхи вирішення проблеми існують.....</b>	<b>17</b>
<b>Що треба змінити в українській бюджетній резолюції .....</b>	<b>20</b>
<b>Додатки: структура бюджетних резолюцій Сполучених Штатів Америки та Нової Зеландії.....</b>	<b>22</b>

## РЕЗЮМЕ

Державний бюджет є провідним інструментом реалізації державної політики в будь-якій сфері функціонування держави. Формування бюджету фактично починається майже за рік до початку бюджетного року, а останнім етапом зазвичай є аналіз виконання визначених цілей.

**Бюджетна резолюція** – це перший етап формування щорічного бюджету. В різних країнах він називається по-різному – Бюджетна стратегія (the Budget Strategy Statement), Фіскальна стратегія (the Fiscal Strategy Paper), Попередній бюджетний план (the Pre-Budget Statement) чи Бюджетна методологія (the Budgetary Framework Paper) – але незалежно від офіційної назви бюджетна резолюція є **рамковим документом**, який визначає **пріоритети бюджетної політики** на наступний період чи декілька наступних періодів. Даний документ виконує роль інструменту, який допомагає окреслити **реальні економічні можливості держави** та прив'язати їх до нагальних **потреб держави та планів уряду**.

На жаль, вже на етапі затвердження бюджетної резолюції вітчизняна система має серйозні проблеми та недоліки. Сучасна українська бюджетна резолюція не виконує жодних функцій, покладених на документи даного типу. Фактично даний документ не містить якісного огляду економічного стану України та прогнозу його динаміки – інформація подається без пояснення зв'язків між індикаторами. Відповідно відсутні і обґрунтовані рівні державних доходів та видатків, які напряду залежать від економічної ситуації в державі. Крім того, українська бюджетна резолюція містить слабкі та розмиті формулювання пріоритетів бюджетної політики, в той час як їх фінансування не обґрунтовується реальними можливостями української економіки.

В наявному вигляді бюджетна резолюція – це звичайна бюрократична формальність, яка ще й не виконується у визначені законодавством строки. Саме тому вдосконалення бюджетного процесу в Україні повинно починатися з приведення національної бюджетної резолюції до кращих світових практик. У першу чергу, необхідно **структурувати економічний огляд**, який є ключовим елементом даного документу – огляд повинен містити комплексний аналіз динаміки української економіки. Відповідно необхідно **запровадити принцип прив'язки пріоритетів бюджету, об'ємів бюджетних доходів та витрат економічних можливостей України**.

Крім того, **процес формування бюджетної резолюції необхідно зробити відкритим** – надати суспільству повний доступ до макроекономічних прогнозів та запровадити інститут **бюджетної промови**, метою якої є пояснення суспільству бюджетних пріоритетів та визначених шляхів їх досягнення.

## ЩО МИ МАЄМО: ПОПЕРЕДНЯ ДІАГНОСТИКА

Державний бюджет є головним інструментом реалізації державної політики в будь-якій сфері функціонування держави. Власне, він є індикатором реальних політичних пріоритетів, чітко та безапеляційно вказує, що насправді визначено важливим для держави – не через декларації та публічні заяви, а конкретні кошти, виділені під конкретні цілі та задачі.

Через бюджет фактично вирішується, якою буде податкова система, які галузі промисловості є важливими для розвитку країни і мають бути підтримані, а які не заслуговують на значну увагу. Держава через складні механізми розставляє пріоритети – і все це відображається в державному бюджеті. Наслідки дій влади мають ефект на всі сфери життя суспільства – не тільки на повністю залежних від держави “бюджетників”, але й на суб'єктів, які не є безпосередньо залежними.

Саме цим пояснюється надзвичайна увага до бюджетного процесу, бажання зробити його якомога ефективнішим, прозорим, здатним реагувати на реальні потреби суспільства, мінімізувати чи взагалі унеможливити втручання приватних амбіцій та бажань окремих політиків та урядовців.

Формування бюджету може починатися більше ніж за рік до початку бюджетного періоду (залежно від особливостей кожної окремої країни) і складається з декількох етапів, останнім з яких зазвичай є аналіз виконання визначених цілей.

Першим же етапом формування щорічного бюджету, переважно, є **бюджетна резолюція**. В різних країнах такий документ називається по-різному – Бюджетна стратегія (the Budget Strategy Statement), Фіскальна стратегія (the Fiscal Strategy Paper), Попередній бюджетний план (the Pre-Budget Statement) чи Бюджетна методологія (the Budgetary Framework Paper) – але незалежно від офіційної назви бюджетна резолюція є **рамковим документом**, який визначає **пріоритети бюджетної політики** на наступний період чи декілька наступних періодів. Даний документ виконує роль інструменту, який допомагає окреслити **реальні економічні можливості держави** та прив'язати їх до нагальних **потреб держави та планів уряду**.

В Україні **бюджетна резолюція існує у вигляді Постанови Верховної Ради України “Про основні напрями бюджетної політики на наступний рік”**, з дотриманням вимог якої має бути розроблений проект Державного бюджету України, але яка фактично не виконує жодних функцій, покладених на документи даного типу.

Процедура та принципи розробки і прийняття постанови визначені статтею 152 Закону України “Про регламент Верховної Ради України” та статтею

33 Бюджетного Кодексу України, відповідно до яких головний тягар виконання даного документу лежить на *Міністерстві фінансів – але у співпраці з Національним банком України (НБУ) та Міністерством економічного розвитку та торгівлі (МЕРТ)*.

Процес розробки законодавчо виглядає так:

- *До 15 березня* поточного року *НБУ подає* Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України *прогнозні монетарні показники і показники валютно-курсової політики* на наступний рік.
- *До 1 березня* поточного року *МЕРТ подає орієнтовні основні прогнозні макропоказники економічного та соціального розвитку України* Міністерству фінансів, яке, базуючись на отриманій інформації, розробляє проект Основних напрямів бюджетної політики.
- Потім, відповідно до законодавства, *Кабінет Міністрів України не пізніше 3 квітня схвалює проект та в триденний термін подає до Верховної Ради України (ВРУ), яка повинна розглянути не пізніше 30 квітня* та прийняти його чи направити до Бюджетного комітету ВРУ для підготовки до повторного розгляду.

Згідно з Бюджетним Кодексом проект Основних напрямів бюджетної політики повинен містити орієнтовний макроекономічний прогноз, основні завдання бюджетної та податкової політики, інформацію щодо реалізації пріоритетних державних цільових програм та державних інвестиційних проектів, а також щодо взаємовідносин державного та місцевих бюджетів.

На жаль, на практиці законодавчо встановлена *процедура не виконує своєї ролі та не стала механізмом, який забезпечує формування якісної та дієвої бюджетної резолюції*. Постанова “Про основні напрями бюджетної політики на наступний рік” є недолугим документом, який хоча формально й відповідає вимогам Бюджетного кодексу, фактично не містить корисної інформації і не є якісним підґрунтям для розробки проекту Закону про Державний бюджет України.

Більш того, бюджетна резолюція не приймається у визначені законодавством терміни. Наприклад, *станом на 15 вересня 2015 року, Верховна Рада досі не прийняла Постанову “Про основні напрями бюджетної політики на 2016 рік”*, проект якої направила на розгляд ще в червні 2015 року.

*Незатвердження основних принципів та засад Бюджету-2016 не тільки робить нелегітимним будь-який проект Закону “Про Державний бюджет України на 2016 рік”*, що його Кабінет Міністрів планує подати до Верховної Ради, а й *становить пряму загрозу фінансовій та соціально-економічній стабільності України*.

## ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЄ ДІЄВІСТЬ БЮДЖЕТНОЇ РЕЗОЛЮЦІЇ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Які ж саме особливості структури та процесу формування бюджетної резолюції гарантують її ефективність? Відповісти на це питання допоможе аналіз кращих міжнародних практик – відповідної документації (США, Південна Африка, Нова Зеландія та ін.).

Фактори, які визначають дієвість бюджетної резолюції, можна поділити на *структурні та процесуальні*. Спочатку розглянемо особливості структури найкращих зразків документів даного типу, а потім перейдемо до процесів їх розробки та затвердження.

Головним структурним елементом, який визначає дієвість бюджетної резолюції, є якісне *прогнозування макроекономічних показників та показників бюджету*. Власне, незалежно від країни, першим розділом даного документу є оцінка економічного стану. Ця частина з різним рівнем деталізації надає глибокий аналіз як розвитку “домашньої” економіки, так і світових тенденцій – стану найбільших економік світу та головних торгових партнерів. Як правило, даний огляд включає зростання реального ВВП та його компоненти, рівень безробіття та рівень цін, стан поточного балансу та відсоткові ставки. Але, як правило, цими індикаторами економічний огляд не обмежується – деталізація інформації, що надається, залежить від затверджених правил. Таблиці 1, 2 та 3 показують відповідні звіти новозеландської, південноафриканської та канадської бюджетної резолюції. Новозеландський документ стисло оглядає головні індикатори, в той час як південноафриканський та канадський аналоги розкривають аналогічні показники більш розгорнуто.

Слід відзначити, що головним принципом економічного аналізу є пояснення причинно-наслідкового *взаємозв'язку між окремими економічними показниками*, оскільки головна мета даного розділу – це розкриття реалістичної економічної бази для державного бюджету в необхідному для цього обсязі. Наводяться історичні дані за декілька минулих років, прогнозні дані на середньостроковий та довгостроковий період, а також зміни у прогнозах.

Окремим розділом може подаватися загальний аналіз *фінансового стану та фінансової стратегії держави* – аналіз агрегованих показників державних фінансів, таких як ключові відсоткові ставки, загальні доходи та витрати бюджету, дефіцит/профіцит бюджету, розміру допустимого державного боргу тощо. Слід зазначити, що дані показники співвідносяться з макроекономічним станом – як у ретроспективі, так і прогнозовані. Крім того, в цій частині визначаються головні проблеми державних фінансів та окреслюються можливі варіанти їх вирішення, а також *чутливість фінансів до змін в економічних факторах*.

Таблиця 1. “Summary of the Treasury’s economic forecasts”, Нова Зеландія

March years, %	2013 Actual	Forecast 2014	Forecast 2015	Forecast 2016	Forecast 2017	Forecast 2018
Economic Growth	2.7	2.7	3.6	2.7	2	2.2
Consumer Price Inflation	0.9	1.4	2.4	2.4	2.3	2.2
Unemployment rate (March quarter)	6.2	5.8	5.6	5.4	5.2	4.7
Current account (% of GDP)	-4.5	-4.2	-5.5	-6.3	-6.5	-6.4
Current account excluding Canterbury excluding rebuild investment (% of GDP)	-3.8	-3.1	-3.9	-4.4	-4.5	-4.7

Таблиця 2. “Consolidated government expenditure, 2014/15 – 2017/18”, Південна Африка

R billions	2014/2015	2015/16	2016/17	2017/18	Average annual growth, 2015/2016-2017/2018
Basic education	188.0	201.5	212.8	226.1	6.30%
Health	145.5	154.6	163.8	175.1	6.40%
Defense, public order and safety	163.9	71.6	81.7	93.1	5.60%
Post-school education and training	53.3	59.5	64.7	68.1	8.50%
Economic affairs	195.0	202.4	217.7	227.2	5.20%
Local development and social infrastructure	176.4	199.6	208.8	221.5	7.90%
General public services	67.1	68.3	67.8	71.4	2.10%
Social protection	143.4	154.9	65.4	76.3	7.10%
<b>Total expenditure by function</b>	<b>1,132.6</b>	<b>1,212.4</b>	<b>1,282.6</b>	<b>1,358.7</b>	<b>6.30%</b>
Debt-service costs	114.5	126.5	139.4	149.7	9.30%
Unallocated reserves	–	5.0	15.0	45.0	
<b>Total expenditure by function</b>	<b>1,247.1</b>	<b>1,344.0</b>	<b>1,437.1</b>	<b>1,553.4</b>	<b>7.60%</b>

Таблиця 3. “Average Private Sector Forecasts”, Канада

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2018
<b>Real GDP Growth</b>							
Budget 2014	2.3	2.5	2.5	2.3	2.2	-	2.4
2014 Fall Update	2.4	2.6	2.4	2.3	2.2	2.1	2.4
<b>GDP Inflation</b>							
Budget 2014	1.5	2	2	2	2	-	1.9
2014 Fall Update	1.9	1.6	2	2.1	2	2	1.9
<b>Nominal GDP Growth</b>							
Budget 2014	3.9	4.5	4.5	4.4	4.2	-	4.3
2014 Fall Update	4.4	4.3	4.4	4.4	4.2	4.1	4.4
<b>Nominal GDP Level1 (\$ billions)</b>							
Budget 2014	1968	2056	2150	2244	2339	-	
2014 Fall Update	1977	2062	2153	2249	2345	2442	
Difference between 2014 Fall Update and Budget 2014	9	5	4	5	6	-	
<b>3-Month Treasury Bill Rate</b>							
Budget 2014	1	1.5	2.7	3.6	4	-	2.6
2014 Fall Update	0.9	1.2	2.1	2.9	3.4	3.6	2.1
<b>10-Year Government Bond Rate</b>							
Budget 2014	3	3.5	4.1	4.6	4.8	-	4
2014 Fall Update	2.3	3	3.6	4.1	4.3	4.4	3.5
<b>Exchange Rate (US cents/C\$)</b>							
Budget 2014	93.7	95.3	95.9	96.2	96.3	-	95.5
2014 Fall Update	91.3	89.6	90.8	90.6	90.8	91.1	90.6
<b>Unemployment Rate</b>							
Budget 2014	6.8	6.6	6.4	6.3	6.2	-	6.5
2014 Fall Update	7	6.8	6.5	6.4	6.3	6.3	6.6
<b>Consumer Price Index Inflation</b>							
Budget 2014	1.5	1.9	2	2	2	-	1.9
2014 Fall Update	2	1.9	2	2	2	2	2
<b>U.S. Real GDP Growth</b>							
Budget 2014	2.7	3.1	3	2.9	2.6	-	2.9
2014 Fall Update	2.1	3.1	2.9	2.8	2.5	2.5	2.7

Другим елементом ефективної бюджетної резолюції є чітке визначення довгострокових державних *економічних та фінансових пріоритетів*, а також задачі та цілі, поставлені на наступний бюджетний період. Деталізація пріоритетів зазвичай не надто висока, адже даний документ проводить загальний огляд, але обрані цілі повинні бути чітко прив'язані до агрегованих показників, запланованих бюджетних витрат та обґрунтовані реальними можливостями економіки.

Бюджетна резолюція США присвячує даному етапу декілька розділів. Спочатку розглядаються концептуальні задачі (“Розширити можливості нації”,

“Захистити націю” тощо), які на наступному кроці “обрастають” діями у конкретній сфері. Наприклад, концепція “Розширити можливості нації” включає в себе план дій у податковій та освітній політиці, а пріоритет “Відновлення справедливості” – дії у сфері енергетики, забезпечення доступу до житла та медичних послуг (Вставка 1). Далі окремим розділом надаються спеціалізовані показники (Function-by-function) які, власне, прив’язують попередньо сформульовані пріоритети до запропонованих витрат бюджету в конкретному напрямі чи коштів, виділених конкретному міністерству.

### Вставка 1.

#### 2. Expand Opportunity

Though not sufficient by themselves, federal policies can help foster a stronger economy. This budget seeks to equip Americans with the skills they need in a 21st-century economy and to create jobs through long-overdue tax reform. Both reforms work off the same principle: The American people know their needs better than bureaucrats thousands of miles away.

##### *Higher education and job-training in brief*

- Encourage policies that promote innovation.
- Adopt a sustainable maximum-award level for Pell.
- Tailor aid for higher education to the truly needy.
- Eliminate ineffective and duplicative education programs.
- Consolidate job-training programs, as in the SKILLS Act, into a career-scholarship fund.

##### *Tax reform in brief*

- Simplify the tax code to make it fairer to American families and businesses.
- Reduce the amount of time and resources necessary to comply with tax laws.
- Substantially lower tax rates for individuals.
- Consolidate the current seven tax brackets.

При формулюванні задач використовується наступний принцип: “**Огляд ситуації – Можливі шляхи вирішення – Заплановані бюджетні виплати**” (Вставка 2). Такий підхід надає можливість чітко визначити співвідношення між конкретними проблемами економіки чи окремих її секторів, інструментами, які має держава для покращення ситуації, та конкретними обсягами, в яких дані інструменти можуть бути реалізовані в рамках реальних можливостей національної економіки. Варто зазначити, що визначене фінансування

не є фіксованим, а виконує роль орієнтиру для планування та обговорення як в рамках службового використання, так і в межах суспільного обговорення. Останній пункт є однією з основних функцій бюджетної резолюції за межами власне формування державного бюджету.

### Вставка 2.

#### **FUNCTION 250: GENERAL SCIENCE, SPACE, AND TECHNOLOGY** **Function Summary**

The largest component of this function—about half of total ipending — is for the space-flight, research, and supporting activities of the National Aeronautics and Space Administration. The function also contains general science funding, including the budgets for the National Science Foundation and the Department of Energy’s Office of Science.

#### **Summary of Committee—Reported Resolution**

The resolution calls for \$27.9 billion in budget authority as well as outlays in fiscal year 2015. Of that total, discretionary spending in fiscal year 2015 totals \$27.8 billion in budget authority and \$27.8 billion in outlays. Mandatory spending in 2015 is \$100 million in budget authority and \$98 million in outlays. The ten-year totals for budget authority and outlays are \$308.2 billion and \$303.7 billion, respectively. The budget reduces excess and unnecessary spending, while supporting core government responsibilities. The resolution preserves basic research, providing stable funding for NSF to conduct its authorized activities in science, space and technology basic research, development, and STEM education while shifting the focus back to basic research. The budget provides continued support for NASA and recognizes the vital strategic importance of the United States remaining the pre-eminent space-faring nation. This budget aligns funding in accordance with the NASA core principles to support robust space capability, to allow for exploration beyond low Earth orbit, and to support our scientific and educational base.

#### **Illustrative Policy Options**

##### DISCRETIONARY SPENDING

The committees of jurisdiction will determine policies to align with the spending levels in the resolution. The options below are offered as illustrations of the kinds of proposals that can help meet the budget’s fiscal guidelines.

Restore Core Government Responsibilities. In fiscal year 2014, an enacted

level of \$64.5 billion dollars was dedicated to research government-wide. Nearly half of that was dedicated to applied research. The unique role of the federal government is in supporting basic research, and funding should be distributed accordingly. For example, spending for the Department of Energy's Office of Science includes some areas, such as biological and environmental research, that could potentially crowd out private investment. The resolution's levels support preserving the Office of Science's original role as a venue for groundbreaking scientific discoveries and a driver of innovation and economic growth, while responsibly paring back applied and commercial research and development.

*Reduce Expenses for the DHS's Directorate of Science and Technology.*

The committee recommends reductions in management and administrative expenses for the Department of Homeland Security's Directorate of Science and Technology, while shifting funding resources to frontline missions and capabilities.

Наступна частина бюджетної резолюції містить **оцінки надходжень до державного бюджету та запланованих бюджетних витрат**. Зазвичай даний блок поділяється на два розділи – Доходи та Витрати відповідно.

Розділ “Доходи” покриває прогнозні дані щодо широких категорій податкових зборів та надходжень до бюджету загалом. Як і у випадку з економічним блоком бюджетної резолюції, рівень деталізації інформації, що подається, значно відрізняється у різних країнах, але головний принцип – це **поєднання економічного стану з потенційним розміром доходів бюджету**. Особлива увага приділяється податковим зборам – наприклад, південноафриканська бюджетна резолюція містить розгорнутий аналіз по окремим податкам за декілька років (Таблиця 4). З іншого боку, аналогічні документи інших країн надають менш розгорнутий аналіз. Цей огляд враховує оновлені дані щодо поточного стану виконання бюджету, а також розглядає потенційні ризики, які можуть значно вплинути на надходження до бюджету.

В розділі, присвяченому бюджетним видаткам, оцінюється, **наскільки реалістичним є виконання пріоритетів**, визначених в другому розділі бюджетної резолюції, описуються витрати на нові програми, які планується реалізувати в поточному періоді, та вплив цих програм на економіку та формування бюджету. Крім загальних витрат, надаються заплановані показники за окремими напрямками, такими як освіта, соціальна охорона, охорона здоров'я тощо.

Загалом, поєднання аналізу прогнозованих доходів та запланованих витрат окреслює межі податкової політики уряду на наступний бюджетний

період чи декілька періодів. Інакше кажучи, проводиться аналіз ресурсів та зобов'язань держави, на основі якого робиться висновок щодо реалістичності їх виконання. Відповідно, дані висновки використовуються для формування рекомендацій щодо змін в податковій системі, якщо в таких виникає необхідність.

**Таблиця 4. Total tax and budget revenue, Південна Африка**

R billion	2013/14 Outcome	Budget	2014/15 revised	Deviations	2015/16 Estimates
Persons and individuals	309.8	335.9	341.5	5.6	377.2
Companies	177.3	198.9	192.3	-6.7	211.7
Value-added tax	237.7	267.2	262.7	-4.5	288.5
Dividend withholding tax	17.3	19.2	19.8	0.6	21.3
Specific excise duties	29	31.1	32.5	1.5	33.4
Fuel levy	43.7	47.5	46	-1.5	47.2
Customs duties	44.2	50.3	45	-5.3	49.3
Other	41	43.5	43.8	0.4	47.3
Tax policy and administration reforms	-	-	-	-	12
Gross tax revenue	900	993.7	983.6	-10	1088.1
Non-tax revenue	29.4	20.9	24.8	3.9	20
of which mineral royalties	6.4	7.2	6.8	-0.4	7.4
Receipts from financial transactions	11.7	2.9	8	5.1	2
Estimate of SACU payments	-43.4	-51.7	-51.7	0	-52.9
<b>Provinces, social security funds and selected public entities</b>	<b>126.6</b>	<b>136.5</b>	<b>137.3</b>	<b>0.8</b>	<b>144.4</b>
Total budget revenue	1012.7	1099.2	1093.9	-5.4	1199.5

Другою значною групою факторів, які визначають ефективність бюджетної резолюції, є **процесуальні фактори**, тобто такі, що характеризують процес прийняття даного документу. Процес прийняття бюджетної резолюції значною мірою залежить від політичного устрою держави, але в цілому можна виділити декілька головних елементів.

Перший елемент – це процес формування макроекономічного прогнозу, який є базовою частиною бюджетної резолюції. Слід зазначити, що в різних країнах цей процес суттєво відрізняється. Наприклад, у США фактично використовується два прогнози: при формуванні бюджетних рекомендацій Президент посилається на Управління з бюджетування (Office of Management and Budget), а Конгрес – на Управління Конгресу з бюджету (Congress Budget Office). Відповідно Бюджетна резолюція США (Concurrent Budget Resolution) містить окремий розділ, який аналізує відмінності в оцінках, а також пояснює причини їх виникнення та потенційний вплив на бюджет. Німеччина використовує Консолідований Економічний Прогноз, який виконується декількома незалежними національними та міжнародними економічними інститу-

тами в атмосфері жорсткої конкуренції. Зазвичай головну роль у формуванні макроекономічного прогнозу відіграє Міністерство Фінансів, як у кооперації з іншими інституціями (Канада, Австралія), так й індивідуально (Польща, Норвегія). Популярним є також німецький підхід (Нідерланди, Швеція).

Другою групою факторів, які значною мірою визначають цілісність та злагодженість формулювання бюджетної резолюції, є **відкритість бюджетного процесу та чітке виконання заданих строків**. Відповідно до рекомендацій OECD, попередній бюджетний план повинен публікуватися не пізніше ніж за один місяць до оприлюднення чорнового варіанту бюджету. Такий підхід надає можливість для детального обговорення та потенційного корегування пріоритетів та бюджетної політики, що покращує якість майбутнього бюджету. Найбільш передовими в цьому напрямі є Австралія, Нова Зеландія та Канада, які роблять доступними результати кожного етапу бюджетного процесу. Уряд та парламент Канади в ході реформи 1994 року заявив головною метою даного підходу “підвищення рівня знань населення про фінансову ситуацію в державі та створення умов для свідомого прийняття населенням важких бюджетних рішень”. У цій країні існує інститут “Бюджетної промови”, яка зазвичай відбувається через деякий час після публікації бюджетної резолюції. В цій промові голова державної установи, відповідальної за формування резолюції (міністр фінансів чи голова казначейства), презентує громадянам існуючу економічну ситуацію, перспективи її розвитку та пояснює, як ці умови співвідносяться з обраною урядом політикою.

Більш детальний огляд структури бюджетних резолюцій США та Нової Зеландії див. в Додатках.

## ЧОГО БРАКУЄ УКРАЇНСЬКІЙ БЮДЖЕТНІЙ РЕЗОЛЮЦІЇ

Сучасний процес формування бюджету України регулюється Бюджетним кодексом України, який покладає створення Бюджетної Резолюції (Основні напрями бюджетної політики) на Міністерство Фінансів України. Стаття 33 Бюджетного кодексу встановлює:

*“Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, спільно з іншими центральними органами виконавчої влади розробляє відповідно до визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України пріоритетів бюджетної політики проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та до 20 березня року, що передує плановому, подає його на розгляд до Кабінету Міністрів України”.*

Головною проблемою української бюджетної резолюції є **повна відсутність будь-якої функціональності** як з точки зору структури, так і процесу прийняття. Даний документ не приймається у строки, визначені законом, є результатом закритого процесу, який не передбачає жодних відкритих обговорень та пояснень щодо формулювання та реалізації державної політики. Крім того, він не має затвердженої структури і публікується в довільній формі як Постанова Кабінету Міністрів України.

По-перше, слід відзначити, що якісне обговорення української резолюції в сучасному стані неможливе в принципі, оскільки в ній фактично **повністю відсутній огляд економічного стану** України. Розділ “Орієнтовні основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України” містить шість економічних індикаторів – номінальний валовий внутрішній продукт, темпи зростання реального валового внутрішнього продукту, індекси споживчих і виробничих цін, рівень безробіття та середньорічний обмінний курс гривні до долара США (Малюнок 3). Ці **показники подаються без розкриття механізмів досягнення визначених рівнів** та їх динаміки – як “голі” цифри, реалістичність яких викликає обґрунтовані сумніви, позаяк за останні 5 років більш-менш якісне наближення прогнозованих рівнів до реалізованих мали лише показники: «рівень безробіття» та «обмінний курс гривні».

### Вставка 3.

Під час визначення Основних напрямів бюджетної політики на 2016 рік враховано основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України:



- валовий внутрішній продукт номінальний — 2 106,1 млрд. гривень;
- валовий внутрішній продукт реальний, темпи зростання — 102 %;
- індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року) — 109 %;
- індекс цін виробників (грудень до грудня попереднього року) — 112 %;
- рівень безробіття населення віком 15-70 років, визначений за методологією Міжнародної організації праці, — 9,9 %;
- обмінний курс гривні до долара США (в середньому за період) — 22,5 гривні.

Повністю *відсутній аналіз стану державних фінансів* – наприклад проблеми високого рівня державного боргу та варіантів її вирішення.

До того ж, українській бюджетній резолюції бракує якісної роботи у сфері визначення пріоритетних напрямів роботи. Зазвичай розділ “Основні задачі бюджетної політики” містить довгий неструктурований список цілей з розмитими нечіткими формулюваннями (Вставка 4). Відповідно це унеможливає оцінку необхідних бюджетних витрат та необхідного рівня доходів на їх покриття. Власне, дані розділи повністю відсутні в українському документі, а фіскальна політика представлена розділом “Пріоритетні завдання податкової політики”, який визначає широкі принципи податкової системи на бюджетний період. Ці принципи, як і пріоритети бюджетної політики, не мають чіткого визначення та критеріїв виконання.

#### Вставка 4.

Удосконалення порядку призначення, перерахунку та індексації пенсії, створення рівних умов індексації пенсії незалежно від підстави її призначення;  
Фінансове забезпечення реконструкції та будівництва централізованих систем водопостачання та водовідведення

Загалом вітчизняна Бюджетна Резолюція не є значущим документом та не виконує ті завдання, що визначені для неї Бюджетним кодексом України. Реальний процес формування державного бюджету повністю відірваний від неї, що фактично перетворює підготовку такого документу на дошкульну бюрократичну вимогу, зайву та неефективну витрату державних ресурсів.

## ЯКІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ІСНУЮТЬ

### Сценарій 1. Залишити ситуацію такою, як вона є.

За даного сценарію пропонується нічого не змінювати та залишити ситуацію в існуючому стані – бюджетна резолюція розробляється не системно, без змін у підходах до макроекономічного прогнозування та оприлюднення його результатів, визначення пріоритетів державної політики тощо. Подання та представлення проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік проводиться невчасно.

Переваги:

- Достатній рівень кваліфікації співробітників міністерств та відомств.

Недоліки:

- Системне порушення норм чинного законодавства.
- Неefективне використання часу працівників Міністерства фінансів, Національного банку, Міністерства Економічного розвитку та торгівлі, народних депутатів України тощо.
- Неструктурованість бюджетної політики.
- Низький рівень підзвітності Уряду у питанні розробки бюджету.
- Слабке залучення Верховної Ради до процесу розробки бюджету.
- Незбалансованість бюджету через закритість у розподілі бюджетних коштів.

### Сценарій 2. Відмінити розробку бюджетної резолюції.

За даного сценарію пропонується взагалі законодавчо відмовитися від розробки Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік, оскільки документ є марною витратою людських ресурсів відповідних міністерств та НБУ, і його виконання не створює високої додаткової цінності бюджетному процесу України.

Переваги:

- Приведення формального стану речей до фактичного – усунення непрацюючих законодавчих норм.
- Мінімізація неефективного використання часу працівників Міністерства фінансів, Національного банку, Міністерства Економічного розвитку та торгівлі, народних депутатів України тощо.

Недоліки:

- Неструктурованість бюджетної політики.
- Нульовий рівень підзвітності Уряду у питанні розробки бюджету.
- Фактично повна відсутність залучення Верховної Ради до процесу розробки бюджету.

- Незбалансованість бюджету через закритість у розподілі бюджетних коштів.

### **Сценарій 3. Розширення існуючого формату документу, процедури його прийняття та реалізації**

#### Переваги:

- Достатній рівень кваліфікації співробітників міністерств та відомств.
- Наближення фактичного стану речей до формального – забезпечення виконання законодавчих норм.
- Підвищення підзвітності Уряду у питанні розробки бюджету.
- Активне залучення Верховної Ради України до процесу розробки бюджету.
- Підвищення прозорості розподілу бюджетних коштів – державна політика стає більш зрозумілою та передбачуваною для українського суспільства.
- Розширення існуючого документу не вимагає залучення додаткових ресурсів та відпрацювання нових процедур.

#### Недоліки:

- Великий ризик безсистемності змін в структурі документу та незначного ефекту від їх виконання.

### **Сценарій 4. Розробка (доскональна переробка) нового формату документу, процедури його прийняття та реалізації “з нуля”.**

За даного сценарію пропонується повністю змінити підходи до розробки та затвердження бюджетної резолюції – як структурно, так і процесуально – перейти до процедур, які базуються на адаптації найкращих світових практик.

#### Переваги:

- Приведення фактичного стану речей до формального – забезпечення виконання законодавчих норм.
- Надання Основним напрямкам бюджетної політики функцій, які повинна виконувати бюджетна резолюція відповідно до найкращих міжнародних практик та принципів бюджетування.
- Забезпечення системності бюджетної політики.
- Високий ступінь підзвітності Уряду у питанні розробки бюджету.
- Активне залучення Верховної Ради України до процесу розробки бюджету.
- Підвищення прозорості розподілу бюджетних коштів – державна політика стає більш зрозумілою та передбачуваною для українського суспільства.

#### Недоліки:

- Великий обсяг роботи.
- Існує необхідність значної заміни співробітників цільових міністерств на НБУ через недостатній рівень кваліфікації.
- Перехід до нового процесу вимагатиме залучення додаткових ресурсів та відпрацювання процедур.

#### **Запропонований варіант:**

Серед представлених вище сценаріїв *найбільш ефективним є Сценарій 4, який потенційно матиме наймасштабніший вплив на бюджетний процес* і, відповідно, на всі сфери функціонування держави. Він якісно відрізняється від Сценарію 3, позаяк останній з великою імовірністю буде імітацією реформування і не нестиме критичних змін.

Наостанок, Сценарії 1 та 2 фактично не відрізняються за загальним ефектом на якість та дієвість бюджетного процесу України і несуть загрозу фінансової та соціально-економічної стабільності.

## Що треба змінити в українській бюджетній резолюції

Всі зміни, які необхідно провести у формуванні бюджетної резолюції України, повинні бути орієнтовані на приведення її змісту до функціональних завдань. Тобто постанова “Про основні напрями бюджетної політики” повинна отримати статус в системі бюджетування, відповідний до ролі документу в цьому процесі.

Бюджетна резолюція повинна чітко визначати довгострокові державні економічні та бюджетні пріоритети, відповідні плани уряду на наступний рік чи декілька наступних років. Ключовою функцією даного документу повинне стати відкрите обговорення агрегованих показників бюджету, таких як загальні доходи та витрати, дефіцит/профіцит бюджету та розмір державного боргу, а також відповідність та консистентність цих показників до економічного стану України.

Слід відзначити, що не менш важливою є функція донесення проблем України до суспільства, пояснення їх причин та шляхів вирішення.

В сучасному вигляді українська бюджетна резолюція не функціональна, а її переробка не принесе жодного ефекту. Необхідна систематична робота з розробки абсолютно нового документу “з нуля” – як у плані структури документу, так і формального процесу його розробки та прийняття. Це не вимагає змін в законодавстві, оскільки норм, які містить Бюджетний Кодекс України, цілком достатньо, необхідно лише наповнити букву закону його духом.

### Необхідно:

- **Розширити огляд економічного стану** України та прогнозів щодо його розвитку: було б доцільно використовувати декілька незалежних прогнозів з їх аргументацією та порівнянням. За приклад пропонується взяти розглянуті у попередніх розділах практики США, Австралії та Німеччини.
- **Включити оцінку надходжень** до державного бюджету, яка базується на затверджених сценаріях розвитку української економіки: за даними аналітичними матеріалами необхідно робити висновки щодо реальності виконання державних зобов'язань та програм.
- **Структурувати** розділ, який чітко формулює **пріоритети державної та власне бюджетної політики**. Пріоритети необхідно деталізувати до рівня окремих інструментів чи секторів (освіта, податки, медицина тощо). Після цього можливе затвердження відповідних державних програм (нових та вже існуючих).

- **Включити оцінку запланованих витрат та економічного ефекту нових проектів**, які планується запроваджувати. Відповідно до даної оцінки та аналізу доходів бюджетна резолюція повинна надавати план податкової політики України.
- **Зробити процес формування** бюджетної резолюції **відкритим**, а саме: запровадити **регулярне оприлюднення матеріалів**, які використовуються на кожному етапі; запровадити **інститут бюджетної промови**, головною метою якого повинно стати **представлення українському народу** бачення Урядом **майбутнього держави**.

## ДОДАТОК

### СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ

Процес формування бюджетної резолюції в США значно відрізняється від інших країн через особливості політичної системи – чіткий розподіл повноважень між Президентом та Парламентом. Власне прийняттю Бюджетної резолюції (Concurrent Budget Resolution) передують формування Президентського бюджету – рекомендацій Парламенту щодо головних засад бюджетної політики. Тільки після подачі цього документу до Конгресу США (початок лютого) він приступає до розробки свого бачення майбутнього бюджету. Бюджетна резолюція повинна бути прийнята до 15 квітня. Відповідальним за підготовку документу є Бюджетний Комітет Конгресу.

Структура документу є сталою і містить наступні складові:

*Розділ 1. Вступ.*

*Розділ 2. Різниця в оцінці бюджетних витрат та доходів.*

*Розділ 3. Економічна база бюджетної резолюції.*

*Розділ 4. Бюджет у функціональному розрізі.*

*Розділ 5. Доходи бюджету.*

*Розділ 6. Тенденції бюджетних витрат та реформи.*

*Розділ 7-8. Огляд довгострокового бюджету.*

*Розділ 9-15. Законодавчий бюджетний процес.*

Вступ до бюджетної резолюції – це розділ, який містить загальний огляд економічного стану держави та його перспектив на короткий та довгий строк. Окрім того, в цьому розділі оголошуються головні напрями економічної політики на наступний бюджетний період – головні задачі, проблеми та шляхи їх вирішення. Структурно задачі поділені на концептуальні блоки, які містять конкретизовані дії. Наприклад, блок “Розширити можливості” Бюджетної резолюції на 2015 фінансовий рік має наступний вигляд:

Розширити можливості:

*Вища освіта.*

*Заохочення політики, що сприяє інноваціям.*

*Сфокусування на індивідуальній допомозі для здобуття вищої освіти.*

*Податкова реформа.*

*Спрощення податкового кодексу, щоби зробити його більш справедливим для американських сімей і виробників.*

*Зменшення кількості часу і ресурсів, необхідних для виконання податкового законодавства.*

*Суттєве зниження податкової ставки для фізичних осіб.*

Остання частина Вступу містить таблиці, що ілюструють плани загальних витрат та доходів на наступні 10 років – в агрегованих показниках та у функціональному розрізі.

Розділи 2 та 3 стосуються детального аналізу стану економіки. Розділ 2 пояснює різницю в економічних прогнозах, які використовують Президент та Парламент. Справа в тому, що при формуванні власного бачення бюджету Президент посилається на Управління з бюджетування (Office of Management and Budget), а Конгрес – на Управління Конгресу з бюджету (Congress Budget Office). В бюджетній резолюції Бюджетний Комітет Конгресу використовує дані ОМВ, щоби оцінити Президентські рекомендації, та дані СВО, щоби оцінити Парламентські пропозиції. Таке порівняння дає можливість оцінити різницю між двома проектами, яка спричинена економічними припущеннями та методологією.

Розділ 3 (Економічні припущення бюджетної резолюції) детально описує економічні тенденції – сучасний стан економіки, прогноз (10 років) та оцінку ефекту державних бюджетних програм, орієнтованих на макроекономічне зростання. Увага фокусується на таких показниках, як реальний ВВП, індекс споживчих цін, рівень безробіття, 3-місячні та 10-річні казначейські зобов'язання.

Розділ 4 надає бюджетні рішення згідно з функціональною класифікацією – опис стану напряму, бюджетна резолюція щодо цієї сфери та варіанти державної політики. Цей розділ включає такі сфери:

- *Національно Оборона*
- *Міжнародні справи*
- *Наука та технології*
- *Енергетика*
- *Природні ресурси та навколишнє середовище*
- *Сільське господарство*
- *Комерція та житлове кредитування*
- *Транспорт*
- *Регіональний розвиток*
- *Освіта, зайнятість та соціальні послуги*
- *Охорона здоров'я*
- *Фінансова безпека*
- *Соціальна безпека*
- *Послуги та підтримка ветеранів*
- *Правосуддя*
- *Загальне управління*
- *Бюджетний дефіцит*
- *Державні комплексні програми*

Розділи 5 та 6 задають бачення щодо державних доходів, витрат та реформ у цих сферах. Власне, Розділ 5 містить бачення реформування Податкового кодексу, його задач та результатів, а Розділ 5 – аналіз прямих витрат на державні програми.

Всі інші розділи бюджетної резолюції можна поділити на 2 блоки – огляд довгострокового бюджетування (розділи 7-8) та законодавчі основи прогнозування (розділи 9-15). Перший блок концентрується на проблемах, пов'язаних з Федеральними доходами, бюджетом та його дефіцитом, а також Державним боргом на інтервалі 2030-2040 років. Розділи 9-15 містять огляд законодавчих актів, які регулюють бюджетування, та роль парламенту у даному процесі, деталі прийняття бюджетної резолюції Бюджетним Комітетом, список можливих поправок до бюджету, а також особливі думки.

## **НОВА ЗЕЛАНДІЯ**

Розробка Бюджетної резолюції Нової Зеландії проходить на так званій “Стратегічній фазі” бюджетного процесу. На цьому етапі Уряд формулює загальну стратегію бюджету, в тому числі стратегічні пріоритети і цілі витрат, доходів, прогнозований профіцит чи дефіцит бюджету і розмір державного боргу. Саме рішення, прийняті в ході стратегічного етапу, відображені у Звіті бюджетної політики уряду (Budget Policy Statement), яку необхідно винести на обговорення парламенту не пізніше 31 березня.

Структурно бюджетна резолюція Нової Зеландії значно коротша за розглянуті документи США та Південної Африки і складається з наступних розділів:

*Розділ 1. Загальний огляд бюджетної політики.*

*Розділ 2. Економічний огляд.*

*Розділ 3. Бюджетні пріоритети.*

Розділ 1, як і в попередніх документах, містить стислий опис бюджетної політики, яка детально розглядається в наступних двох розділах.

Розділ 2 відображає економічну ситуацію та прогнозні дані щодо таких показників, як рівень економічного зростання, індекс споживчих цін, рівень безробіття та рахунок поточних операцій.

Розділ 3 вказує головні пріоритети Уряду на наступний бюджетний період. Наприклад, Бюджетна резолюція 2014 вказує такі пріоритети:

- *Відповідальне управління державними фінансами.*
- *Побудова більш продуктивної та конкурентоспроможної економіки.*
- *Покращення якості державних послуг та підвищення контролю за витратами на них.*

Крім того, на цьому етапі вказуються прогнозні показники наявних в Уряді ресурсів та запланованих витрат, а також ризиків, які можуть впливати на виконання поставлених цілей.