

**ЯКОЮ ПОВИННА БУТИ БЮДЖЕТНА РЕЗОЛЮЦІЯ?
(МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ)**

Яворський Павло

Резюме

Державний бюджет є головним інструментом реалізації державної політики в будь-якій сфері функціонування держави. Формування бюджету фактично починається майже за рік до початку, 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**.

Нажаль, вже на етапі затвердження бюджетної резолюції українська 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 напряму 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. В 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 забезпечує дієвість бюджетної резолюції?

Які ж саме особливості структури та процесу формування бюджетної резолюції гарантують її ефективність? Відповіді на це питання допоможе аналіз кращих міжнародних практик – документація відповідних документів (США, Південна Африка, Нової Зеландії тощо).

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 об'ємі. Надаються історичні дані за декілька минулих років, прогнозні дані на середньостроковий та довгостроковий період а також зміни у прогнозах.

Окремим розділом може йти загальний **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 в ретроспективі, так і прогнозовані. Крім того в цій частині визначаються головні проблеми державних фінансів та окреслюються можливі варіанти їх вирішення, а також **чуттєвість фінансів до змін в економічних факторах**.

Таблиця 1.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
March years, %	Actual	Forecast	Forecast	Forecast	Forecast	Forecast
Economic growth	2.7	2.7	3.6	2.7	2.0	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) ²	-4.5	-4.2	-5.5	-6.3	-6.5	-6.4
Current account excluding Canterbury rebuild investment (% of GDP) ²	-3.8	-3.1	-3.9	-4.4	-4.5	-4.7

Source: The Treasury

Таблица 2.

Calendar year	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
		Actual		Estimate	Forecast		
<i>Percentage change unless otherwise indicated</i>							
Final household consumption	4.9	3.5	2.6	1.9	2.3	2.8	3.0
Final government consumption	4.3	4.0	2.4	1.8	1.5	1.5	1.5
Gross fixed capital formation	4.2	4.4	4.7	2.7	3.6	4.7	5.1
Gross domestic expenditure	4.6	4.0	2.2	0.9	2.6	3.0	3.3
Exports	6.8	0.4	4.2	3.1	4.2	4.7	5.2
Imports	10.0	6.0	4.7	1.0	4.1	5.0	5.6
Real GDP growth	3.6	2.5	1.9	1.4	2.5	2.8	3.0
GDP inflation	5.9	4.5	5.8	6.1	5.8	5.7	5.6
GDP at current prices (R billion)	2 932.7	3 139.0	3 385.4	3 642.6	3 952.6	4 295.8	4 675.6
Nominal GDP growth	9.7	7.0	7.8	7.6	8.5	8.7	8.8
Headline CPI inflation (Dec 2012 = 100)	5.0	5.7	5.8	6.3	5.9	5.6	5.4
Current account balance (% of GDP)	-2.3	-5.2	-5.8	-5.6	-5.4	-5.2	-5.0

Source: Reserve Bank and National Treasury

Таблица 3.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014– 2018
Real GDP Growth¹							
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
GDP Inflation¹							
Budget 2014	1.5	2.0	2.0	2.0	2.0	-	1.9
2014 Fall Update	1.9	1.6	2.0	2.1	2.0	2.0	1.9
Nominal GDP Growth¹							
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
Nominal GDP Level¹ (\$ billions)							
Budget 2014	1,968	2,056	2,150	2,244	2,339	-	
2014 Fall Update	1,977	2,062	2,153	2,249	2,345	2,442	
Difference between 2014 Fall Update and Budget 2014	9	5	4	5	6	-	
3-Month Treasury Bill Rate							
Budget 2014	1.0	1.5	2.7	3.6	4.0	-	2.6
2014 Fall Update	0.9	1.2	2.1	2.9	3.4	3.6	2.1
10-Year Government Bond Rate							
Budget 2014	3.0	3.5	4.1	4.6	4.8	-	4.0
2014 Fall Update	2.3	3.0	3.6	4.1	4.3	4.4	3.5
Exchange Rate (US cents/C\$)							
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
Unemployment Rate							
Budget 2014	6.8	6.6	6.4	6.3	6.2	-	6.5
2014 Fall Update	7.0	6.8	6.5	6.4	6.3	6.3	6.6
Consumer Price Index Inflation							
Budget 2014	1.5	1.9	2.0	2.0	2.0	-	1.9
2014 Fall Update	2.0	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
U.S. Real GDP Growth							
Budget 2014	2.7	3.1	3.0	2.9	2.6	-	2.9
2014 Fall Update	2.1	3.1	2.9	2.8	2.5	2.5	2.7

¹ Figures have been restated due to historical revisions to the Canadian System of National Accounts from Statistics Canada released on November 5, 2014. Sources: For Budget 2014, the Department of Finance's December 2013 survey of private sector economists; for the 2014 Fall Update, the September 2014 survey of private sector economists.

Другим елементом ефективної бюджетної резолюції є чітке визначення довгострокових державних *економічних та фіскальних 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 нації” 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 (Рисунки 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.

При формулюванні задач використовується наступний принцип: *“Огляд ситуації – Можливі шляхи вирішення – Заплановані бюджетні виплати”* (Рисунок 2). Даний підхід надає можливість чітко визначити співвідношення між конкретними проблемами економіки чи окремих її секторів, інструментами, які має держава для покращення ситуації, та конкретними об'ємами в яких дані інструменти можуть бути реалізовані в рамках реальних можливостей національної економіки. Слід зазначити що визначене фінансування не є фіксованим, а виконує роль орієнтиру для планування та обговорення як в рамках службового використання, так і в рамках суспільного обговорення. Останній пункт є одною з основних функцій бюджетної резолюції за межами власне формування державного бюджету.

Рисунок 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.
- Repeal the Alternative Minimum Tax.
- Reduce the corporate tax rate to 25 percent.
- Adopt a more competitive system of international taxation.

Рисунок 2.

FUNCTION 250: GENERAL SCIENCE, SPACE, AND TECHNOLOGY

Function Summary

The largest component of this function—about half of total spending—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 вцілому. Як і в 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 об’ємом доходів бюджету*. Особлива увага приділяється податковим зборам – наприклад, південноафриканський бюджетна резолюція містить розгорнутий аналіз по окремих податкам за декілька років (Таблиця 4). З іншого боку аналогічні документи інших країн надають менш розгорнутий аналіз. Даний огляд враховує оновлені дані щодо поточного стану виконання бюджету, а також розглядає потенційні ризики які можуть значно вплинути на надходження до бюджету.

В розділі який присвячений бюджетним видаткам оцінюється *наскільки реалістичним є виконання пріоритетів* визначених в другому розділі бюджетної резолюції, описуються витрати на нові програми які планується реалізовувати в поточному періоді та ефект 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.

В цілому поєднання аналізу прогнозованих доходів та запланованих витрат окреслюють рамки податкової політики уряду на наступний бюджетний період чи декілька періодів. Іншими словами, проводиться аналіз ресурсів та зобов’язань держави, на основі якого робиться висновок щодо реалістичності їх виконання. Відповідно дані висновки використовуються для формулювання рекомендацій щодо змін в податковій системі, якщо в них є необхідність.

Таблиця 4.

R billion	2013/14	2014/15			2015/16
	Outcome	Budget	Revised	Deviations	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	29.0	31.1	32.5	1.5	33.4
Fuel levy	43.7	47.5	46.0	-1.5	47.2
Customs duties	44.2	50.3	45.0	-5.3	49.3
Other	41.0	43.5	43.8	0.4	47.3
Tax policy and administration reforms	–	–	–	–	12.0
Gross tax revenue	900.0	993.7	983.6	-10.0	1 088.1
Non-tax revenue	29.4	20.9	24.8	3.9	20.0
<i>of which mineral royalties</i>	6.4	7.2	6.8	-0.4	7.4
<i>Receipts from financial transactions¹</i>	11.7	2.9	8.0	5.1	2.0
Estimate of SACU payments ²	-43.4	-51.7	-51.7	0.0	-52.9
Provinces, social security funds and selected public entities	126.6	136.5	137.3	0.8	144.4
Total budget revenue	1 012.7	1 099.2	1 093.9	-5.4	1 199.5

1. Consists mainly of premiums and revaluation profits on debt transactions

2. Actual payments will be determined by outcomes of customs and excise revenue collections in line with the Southern African Customs Union agreement

Source: National Treasury

Другою значною групою факторів які визначають ефективність бюджетної резолюції є **процесуальні фактори**, тобто фактори які характеризують процес прийняття даного документу. Процес прийняття бюджетної резолюції в значній мірі 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 значно відрізняється. Наприклад, в 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 інститутами в атмосфері жорсткої конкуренції. Зазвичай головну роль в формуванні макроекономічного прогнозу відіграє Міністерство Фінансів, як в кооперації з іншими інституціями (Канада, Австралія), так і індивідуально (Польща, Норвегія). Популярним є і німецький підхід (Нідерланди, Швеція).

Другою групою факторів, які в значній мірі 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”. В цих країніснує інститут “Бюджетної промови”, яка зазвичай проходить 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, Нової Зеландії, Південної Африки та Канади надається в Додатках.

Що відсутнє в 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 якої-небудь функціональності** як з точки зору структури так і процесу прийняття. Даний документ не приймається у строки передбачені законом, є результатом закритого процесу який не передбачає будь-яких 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 неможливо в принципі оскільки в ній фактично **повністю відсутній огляд економічного стану** України. Розділ “Орієнтовні основні прогностичні 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. Дані **показники побіються без розкриття механізмів досягнення визначених рівнів** та їх динаміки – вони подаються як “голі” цифри, реалістичність який під великим питанням, оскільки за останні 5 років більш менш якісне наближення прогнозованих рівнів до реалізованих мали лише рівень безробіття та обмінний курс гривні. Повністю **відсутній аналіз стану державних фінансів** – наприклад, проблеми високого рівня державного боргу та варіантів її вирішення.

Рисунок 3.

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

валовий внутрішній продукт номінальний — 2 106,1 млрд. гривень;

валовий внутрішній продукт реальний, темпи зростання — 102 відсотки;

індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року) —109 відсотків;

індекс цін виробників (грудень до грудня попереднього року) —112 відсотків;

рівень безробіття населення віком 15—70 років, визначений за методологією Міжнародної організації праці, — 9,9 відсотка;

обмінний курс гривні до долара США (в середньому за період) — 22,5 гривні.

Крім того українській бюджетній резолюції **не вистачає якісної роботи в сфері визначення пріоритетних напрямів роботи**. Зазвичай розділ “Основні задачі бюджетної політики” містить довгий неструктурований список цілей з розмитими нечіткими формулюваннями (Рисунок 4). Відповідно, це унеможливує оцінку необхідних бюджетних витрат та необхідного рівня доходів 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.

Рисунок 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;

В цілому Бюджетна Резолюція України не є значимим документом та не виконує задачі визначені перед нею Бюджетним кодексом. Процес формування державного бюджету повністю відірваний від неї, що робить створення даного документу бюрократичною вимогою та неефективною витратою державних ресурсів.

Що треба змінити в українській бюджетній резолюції?

Всі зміни, які необхідно провести в формуванні бюджетною резолюцією України, повинні бути орієнтовані на приведення її змісту до функціональних задач. 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 повинна стати розкрите 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 в 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 достатньої, 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 прийняти 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 роботи 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 держаних програм (нових та вже існуючи).
- **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) передусє формування Президентського бюджету – рекомендацій Парламенту щодо головних засад бюджетної політики. Тільки після подачі цього документу до Конгресу (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 в 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 фінскальний рік має наступний вид:

Розширити можливості:

Вища освіта

Заохочувати політику, що сприяє інноваціям.

Сфокусуватися на індивідуальні допомозі для здобуття вищої освіти.

Податкова реформа

Спростити податковий кодекс, щоб зробити його більш справедливим для американських сімей і виробників.

Зменшити кількість часу і ресурсів, необхідних для виконання податкового законодавства.

Суттєво знизити податкові ставки для фізичних осіб.

Остання частина Вступу містить таблиці які ілюструють плани загальних витрат та доходів на наступні 10 років – в агрегованих показники та в функціональному розрізі.

Розділи 2 та 3 стосуються детального аналізу стану економіці. Розділ 2 пояснює різниці у економічних прогнозах які використовує 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 – Управління Конгресу з бюджету (Congress Budget Office). В бюджетній резолюції Бюджетний Комітет Конгресу використовує дані ОМВ щоб оцінити Президентські рекомендації та дані СВО щоб оцінити Парламентські пропозиції. Таке порівняння дає можливість оцінить 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 оцінка 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, в також Державним боргом на інтервалі 2030-2040. 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 профіциту 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 рахунку 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 не даному етапі прогнозні показники наявних у Уряду ресурсів та запланованих витрат, а також ризиків які можуть впливати на виконання поставлених цілей.