Козоріз А. В.,
аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
науковий співробітник відділу управління державного боргу
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто досвід розвинутих країн Європи, які успішно застосовують середньострокове бюджетне планування. Вивчено особливості бюджетного процесу з урахуванням середньострокового плану. Досліджено спільні для всіх країн переваги та загрози, пов'язані з упровадженням середньострокового бюджетного планування.

Ключові слова: середньострокове бюджетне планування, зарубіжний досвід бюджетного планування, бюджетний процес, фіскальні правила.

Із розвитком світової економіки та системи державних фінансів стає дедалі зрозуміліше, що для якісного управління державними фінансами недостатньо однорічної моделі бюджетного планування. Багато урядових програм потребують середньострокового прогнозу їх виконання. Середньострокове бюджетне планування дає змогу підвищити ефективність сфери державних фінансів, забезпечити стабільність та стале зростання. У відповідь на світову економічну кризу, яка призвела до рецесії в деяких країнах Європи, Єврокомісія розробила рекомендації стосовно встановлення фіскальних правил на середньострокову перспективу, що дало можливість обмежити рівень дефіциту бюджету, взяти під контроль зростання державного боргу, ефективно перерозподілити потоки державних коштів. Цей досвід заслуговує на детальне вивчення в контексті можливостей його адаптації в Україні.

Питанню середньострокового бюджетного планування присвячені праці відомих українських та зарубіжних учених. Зокрема, можна виокремити дослідження таких українських науковців, як М. Азаров, М. Афанасьєв, Т. Ахмед, Т. Єфименко, І. Запатріна, К. Павлюк, С. Лондар та ін. Серед зарубіжних вчених це питання досліджували Дж. А. Френкл, Р. Джаганнатан, А. Стронг, Дж. А. Робінсон та ін. У зазначених публікаціях досить ґрунтовно розглянуто теоретичні й практичні аспекти середньострокового планування. Однак останнім часом у Європі з'явилися нові тенденції, обумовлені світовою фінансовою кризою, а також упровадженням оновленої версії Пакту стабільності та розвитку "плюс", які потребують додаткового дослідження.

Вивчення набутого міжнародного досвіду застосування середньострокового бюджетного планування, наслідків його впровадження, шляхів розв'язання проблем, які виникали під час впровадження, необхідне для виявлення можливостей використання елементів цього досвіду в Україні.

В українському законодавстві середньострокове бюджетне планування і прогнозування (надалі – СБПП) врегульовано ст. 21 Бюджетного кодексу України. Згідно з категоріальним апаратом Кодексу, термін "планування" застосовується до бюджетного планового періоду, а термін "прогноз" використовується для позначення передбачень на два роки, наступні за плановим. В європейській термінології для характеристики всього процесу середньострокового планування використовується термін "medium term budgetary framework", тобто середньостроковий бюджетний механізм. Ми застосовуватимемо термін СБПП для позначення цього механізму з метою уникнення термінологічних невідповідностей з українською практикою.

СБПП виявилося ефективним інструментом для підвищення фіскальної дисципліни та покращання стану державних фінансів у багатьох країнах світу. На сьогодні у більшості країн Європи необхідність середньострокового бюджетного планування законодавчо затверджена. Бюджетним плановим періодом є один рік, однак щороку бюджет формується згідно із середньостроковим планом, який складено на поточний рік, а також на декілька наступних років. У Євросоюзі стандартом вважається модель "наступний за поточним + два наступні роки". Поточний рік є бюджетним, відповідно, на цей рік складаються і бюджет, і прогноз. Офіційно середньостроковим прогнозом називають лише ту частину плану, що охоплює наступний за поточним рік, а також кілька наступних років.

Сучасна модель середньострокового бюджетування передбачає використання "ковзного" плану, тобто прогнозні дані регулярно оновлюються шляхом коригування наявних прогнозів згідно з поточною економічною ситуацією. Щороку (або частіше) відповідний орган формує оновлений прогноз за схемою "наступний за поточним + *N* наступних років". Бюджетний процес відбувається з урахуванням середньострокових прогнозів та планів.

Невід'ємною частиною середньострокового планування є система фіскальних правил та обмежень. Зазвичай основу складання середньострокового плану становлять саме ці обмеження. Планування видатків здійснюється за затвердженими правилами, які виконуються з метою стабілізації державних фінансів та недопущення надмірного зростання дефіциту.

Єврокомісія має низку рекомендацій щодо формування фіскальних правил для підвищення їх ефективності[1].

1. Фіскальне правило повинно бути законодавчо затвердженим та загальнообов'язковим. Практика показує, що тільки жорстка законодавча база під фіскальним правилом може забезпечити його виконання.
2. Багаторічний характер. Фіскальні правила мають ефективно вбудовуватися у середньострокову систему планування. Кожне з них повинно розроблятися з таким розрахунком, щоб враховувався середньостроковий ефект від поточного впровадження.

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

3. Ефективна система обліку. Необхідно здійснювати спостереження за станом державних фінансів. Має працювати стандартизована система моніторингу, яка надаватиме інформаційну базу для подальшого планування.
4. Захисні механізми та санкції. Кожне фіскальне правило повинно розроблятися таким чином, щоб його виконання було захищене. Під захистом розуміється комплекс дій, передбачених у разі порушення цього правила. Захисний механізм має водночас допомагати досягти дві цілі: обмежити негативний вплив від порушення та припинити діяльність, що призвела до нього. У разі суттєвих порушень повинні накладатися санкції на безпосередніх порушників фіскальної дисципліни (несумлінних розпорядників коштів).
5. Винятки. Важливим елементом будь-якого ефективного фіскального правила є наявність винятків, коли можливі відступи від нього. Такий підхід дає змогу зробити систему гнучкішою та виключити ситуації, за яких наявність певного фіскального правила тільки знижує ефективність функціонування державних фінансів. Однак умови винятків необхідно формулювати дуже конкретно, поширюючи винятки на незначну кількість випадків.

Детальні фіскальні правила розробляються у країнах відповідно до умов їх функціонування, особливостей бюджетної системи та потреб національної економіки. Крім того, Єврокомісія визначає ключові елементи, які мають бути втілені у системі середньострокового планування.

1. Покриття середньостроковим планом усіх державних видатків або як мінімум видатків центральної влади та сектору соціального забезпечення. Строк планування має становити три – чотири роки (враховуючи поточний рік). Бажано проводити планування з глибокою деталізацією видатків за секторами.
2. Обмеження видатків. Практика показує, що найефективнішими є середньострокові плани, які встановлюють ліміти видатків. Вони мають бути обмежені як на загальному рівні, так і на рівні розпорядників коштів нижчого рівня.
3. Адекватне прогнозування доходів. Надходження до бюджетів різних рівнів мають прогнозуватися відповідно до економічної ситуації. Ступінь деталізації прогнозу надходжень повинен відповідати ступеню деталізації видатків.
4. Аналіз відхилень. Усі відхилення від плану мають ретельно вивчатися та пояснюватися. Слід вивчити як причини похибок у прогнозі, так і поведінку учасників бюджетного процесу, що призвела до виникнення відхилень.
5. Складання декількох сценаріїв макроекономічної ситуації. Прогноз макроекономічних показників повинен передбачати декілька сценаріїв, щоб забезпечити можливість застосовувати різні інструменти фіскального регулювання, якщо ситуація розвиватиметься в рамках певного сценарію.

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

Однак загальних рекомендацій Єврокомісії замало для глибокого розуміння особливостей практики середньострокового планування. Щоб вивчити це питання, потрібно дослідити досвід окремих європейських країн (табл. 1).

Таблиця 1

Характеристики СБПП у країнах Євросоюзу

Країна	Плановий період, *років після поточного*	Об'єкт таргетування СБПП*	Вплив СБПП на бюджет у поточному році	Наявність корекційних механізмів	Встановлення середньострокових цілей**
Австрія	4	ДЕФ, В	Сильний	+	Щорічно
Бельгія	3	ДЕФ	Середній	–	– " –
Болгарія	3	ДЕФ, Б, В	– " –	–	– " –
Чехія	3	ДЕФ	Сильний	–	– " –
Німеччина	3	В, Д	– " –	–	– " –
Данія	5	ДЕФ, В, Д	Середній	–	Інше
Естонія	4	ДЕФ, Б, В	– " –	–	Щорічно
Іспанія	3	ДЕФ, В	Сильний	+	– " –
Фінляндія	4	ДЕФ, Б, В	– " –	–	1
Франція	3	ДЕФ, Б, В, Д	– " –	–	2
Угорщина	3	ДЕФ, Б, В	– " –	+	Щорічно
Ірландія	4	ДЕФ, В	– " –	–	Інше
Італія	3	ДЕФ, Б	– " –	+	Щорічно
Литва	3	ДЕФ	– " –	–	– " –
Латвія	3	ДЕФ, Б, В, Д	Середній	–	– " –
Мальта	3	ДЕФ, Б	Сильний	+	– " –
Нідерланди	5	В	– " –	+	1
Польща	3	ДЕФ, Б	Середній	+	Щорічно
Румунія	3	– " –	Слабкий	+	– " –
Швеція	3	ДЕФ, В	Сильний	–	– " –
Словенія	3	ДЕФ, Б	– " –	+	– " –
Словаччина	3	ДЕФ	– " –	+	– " –
Великобританія	2–5	– " –	– " –	+	Інше

* ДЕФ – дефіцит бюджету, Б – борг, В – видатки, Д – доходи.

** 1 – щоразу, коли формується уряд; 2 – коли завершується попередній плановий період.

Складено за: Офіційний сайт Єврокомісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/mtbf_2009_final.xls.

Дані щодо функціонування СБПП у країнах Євросоюзу є досить показовими. Найважливіший елемент планування – вибір об'єкта таргетування, тобто певного показника, який уряд вважає ключовим, визначаючи на середньостроковому проміжку часу ціль розвитку державних фінансів у вигляді певного числового значення такого показника. Для наочності зобразимо об'єкти таргетування, які обрали для себе країни Європейського Союзу (рисунок).

З рисунка бачимо, що більшість країн практикує середньострокове обмеження дефіциту та видатків. Також поширеною практикою є встановлення лімітів та обмежень щодо обсягу державного боргу. Таргетування доходів трапляється відносно рідко, адже більшість країн у процесі середньострокового планування ставлять мету забезпечити фіскальний баланс, а отже, завдання фіскальної політики – середньострокове обмеження дефіциту. Водночас доходи є своєрідною вільною змінною та становлять базу для перегляду затверджених обмежень видатків.

Більшість країн Євросоюзу практикує трирічне планування (див. табл. 1). Цей вибір досить логічний, тому що стан європейської економіки дає змогу здійснювати відносно адекватне прогнозування саме на такий період. Більш довгострокові прогнози суттєво втрачають точність.

Спостерігається тенденція до тісного зв'язку між середньостроковим плануванням та бюджетним процесом, що пов'язано з прийняттям Пакту стабільності та розвитку (2005 та 2009 рр.), який був запропонований Єврокомісією. Роль середньострокового прогнозування завдяки Пакту суттєво підсилилася, адже до того часу в багатьох країнах воно здійснювалося лише в довідкових цілях.

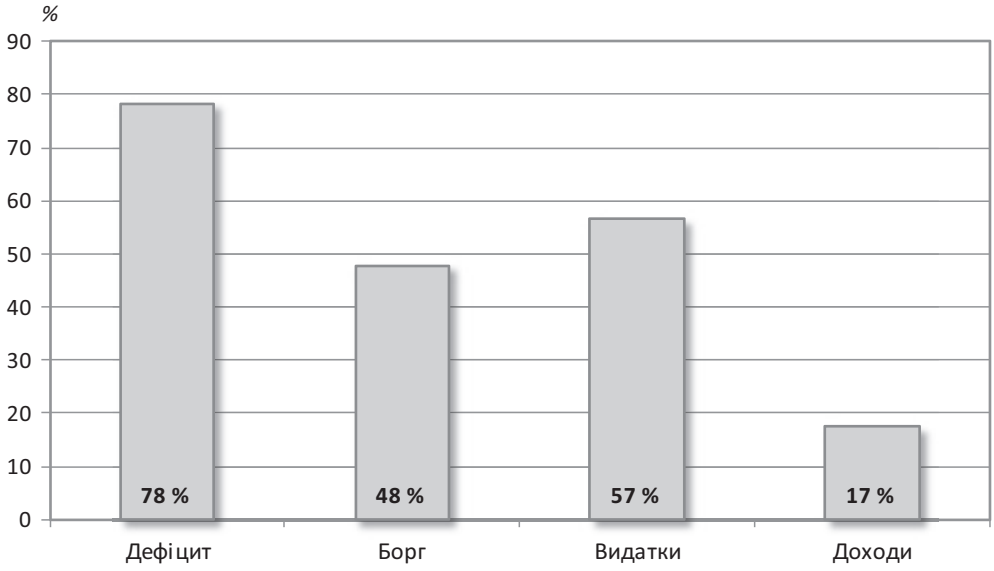

Рисунок. **Середньострокове таргетування у країнах Євросоюзу**

Складено за: Офіційний сайт Єврокомісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/mtbf_2009_final.xls.

Важливо зазначити, що лише 50 % країн Євросоюзу мають механізм коригування поточного стану бюджету відповідно до середньострокового плану, хоча наявність таких механізмів, згідно з рекомендаціями Єврокомісії, є ознакою якісного СБПП. Механізми коригування у країнах Євросоюзу мають різну методику впровадження, однак схожий принцип дії: відхилення від плану в поточному періоді створює зобов'язання щодо компенсації цього відхилення у майбутньому. Механізм компенсації різний: розпорядник, який перевищив план щодо видатків у поточному періоді, може бути зобов'язаний зменшити витрати майбутнього періоду на розмір перевищення або ця сума розподіляється на декілька наступних планових періодів. Також досить важливу роль відіграє система оброблення надлишку поточного періоду: невикористані кошти або додаються до бюджету конкретних розпорядників коштів у наступних періодах, або спрямовуються до централізованого резерву та перерозподіляються на користь пріоритетніших напрямів видатків.

Крім показників, наведених у табл. 1, необхідно звернути увагу на такий параметр, як перегляд середньострокових цілей. Більшість країн практикує утримання встановлених фіскальних цілей до завершення планового періоду. Змінювати середньострокові цілі дозволяється лише у Данії, Фінляндії та Франції.

Загалом процес трансформації ставлення Європи до середньострокового планування не завершений. Багато країн і надалі розглядають ці плани та прогнози як приблизну, орієнтовну оцінку, а отже, не вважають за потрібне коригувати поточний бюджет згідно з ними. Утім, точність прогнозування постійно зростає, а отже, довіра до середньострокових планів теж посилюється. Важливу роль відіграє рівень охоплення СБПП (табл. 2).

З табл. 2 бачимо, що більшість країн впровадила СБПП тільки на рівні центрального бюджету або загальнодержавного управління. Це свідчить про недостатню глибину проникнення середньострокового планування в європейську бюджетну систему: саме місцеві бюджети є ключовим елементом фіскальної дисципліни, однак їх середньострокове планування здійснюють лише три країни.

Розглядаючи зріз усіх країн Євросоюзу, важко зробити конкретні висновки про механізми функціонування СБПП. Для глибшого розуміння варто дослідити міжнародний досвід детальніше. Згідно з незалежною рейтинговою системою, яка оцінює ефективність СБПП у різних країнах світу, найпоказовішими є приклади Німеччини та Швеції і поза межами ЄС – Туреччини та Австралії.

Середньострокове бюджетування у Швеції[2] законодавчо обов'язкове, здійснюється на три роки та є основою для складання щорічного бюджету. Середньострокове бюджетне планування ґрунтується на принципі триріневого складання фіскального плану.

[2] Середньострокове бюджетне планування в Швеції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ecofin.org.ua/midter-sweden.

Таблиця 2

Рівні охоплення СБПП у країнах Євросоюзу

Країна	Сектор загального державного управління	Центральний бюджет	Соціальні фонди	Місцеві бюджети
Бельгія	✓			
Болгарія	✓			
Великобританія	✓			
Данія	✓			
Естонія	✓			
Італія	✓			
Литва	✓			
Мальта	✓			
Польща	✓			
Румунія	✓			
Словаччина	✓			
Франція	✓			
Іспанія	✓	✓		
Чехія	✓	✓		
Австрія	✓	✓		
Швеція	✓	✓		✓
Німеччина		✓		
Фінляндія		✓		
Латвія		✓	✓	
Нідерланди		✓		
Угорщина		✓		
Словенія		✓		✓
Ірландія		✓		✓

Джерело: Середньострокове бюджетне планування в країнах ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ecofin.org.ua/med_term_bud_eu.

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

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

На третьому етапі обмеження ще більше конкретизуються – за 27 напрямами бюджетної класифікації. На цьому етапі уряд Швеції формує план видатків таким чином, щоб загальна сума всіх видатків була дещо меншою за встановлений граничний обсяг, визначений на другому етапі. Така різниця називається "запасом бюджету" та є важливим елементом бюджетного процесу Швеції. Цей фіскальний простір формується з метою захисту

державних фінансів від перевищення запланованого ліміту видатків на випадок непередбачуваних обставин.

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

Міністерство фінансів оновлює прогноз основних показників державного бюджету (доходи, видатки, дефіцит) на регулярній основі, чотири – шість разів на рік. Також здійснюється прогнозування такого важливого показника, як ВВП-розрив. При цьому припускається, що за три роки фактичний обсяг ВВП набуває потенційного рівня.

Завдяки середньостроковому прогнозуванню Швеція досягла підвищення фіскальної дисципліни в середньостроковому періоді. Уряд почав приділяти більшу увагу фіскальним наслідкам поточних рішень у наступних роках. Крім того, вдалося ефективно обмежити видатки відповідно до встановлених на середньострокову перспективу лімітів.

Середньострокове бюджетне планування у Німеччині[3]. Ця країна почала формувати середньострокові прогнози на наступні за бюджетним роки ще в 60-х роках XX ст. Сучасна система середньострокового планування передбачає прогнозування на п'ять років. Планування здійснюється щороку на три роки наперед і допускає коригування та уточнення наявних запланованих раніше показників.

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

1. Федеральна та місцева влада діють спільно, з урахуванням загальнодержавних інтересів та підтримання загальнодержавної економічної рівноваги.
2. Процес отримання позик та утворення антициклічних фінансових ресурсів з метою підтримання економічної рівноваги має бути врегульований на законодавчому рівні.
3. Борг федерального уряду не повинен перевищувати державних інвестицій, за винятком ситуацій, коли економіка перебуває у глибокій та тривалій депресії[4].

У рамках п'ятирічного прогнозування формується детальний план на поточний (бюджетний) рік, складається орієнтовний план на наступний за бюджетним рік, а раніше практикувалося здійснення приблизного про-

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

[4] Економічна рівновага в державі досягається за умови стабільності цін, високого рівня зайнятості та стабільного економічного зростання.

гнозування на три наступні роки (з другого по четвертий за бюджетним роком). Найбільшу юридичну силу має фінансовий план на поточний рік, який встановлює обмеження для видатків.

Політичні сили для створення власного позитивного іміджу часто складають занадто оптимістичні довгострокові прогнози. Відповідно, необхідно розрізняти реальний прогноз та завищення, обумовлені політичною доцільністю. У німецькій практиці макроекономічного прогнозування триває постійна дискусія щодо вирішення цього питання. З одного боку, залучення до прогнозів незалежної установи убезпечуватиме від завищення чи заниження прогнозних показників, з другого – міністерство фінансів як головний розпорядник коштів має найточніші й найефективніші інструменти для здійснення прогнозування. На сьогодні міністерство фінансів зберігає за собою право здійснення прогнозування, але дискусії з цього приводу не припиняються.

В основі середньострокового фінансового планування Німеччини лежить обмеження рівня видатків. Зокрема, керівництво держави запроваджує різноманітні програми, спрямовані на систематичне зменшення обсягів видатків. Усі плани розробляються з урахуванням потреб федерації та кожної із земель. Наприклад, на період з 2002 по 2006 р. виконувався план фінансових заходів (Пакт національної стабільності), який передбачав щорічне скорочення федеральних видатків на 0,5 % та обмеження зростання обсягу видатків земель на рівні 1 % на рік. Після 2006 р. дію Пакту, з певними модифікаціями, продовжено на наступні роки. Зокрема, перерозподілено відповідальність між федерацією та землями з розширенням повноважень федерального уряду.

Світова фінансова криза призвела до того, що практично всі європейські країни почали порушувати норму дефіциту в 3 % ВВП, встановлену Пактом стабільності та розвитку. Німеччина у 2010 р. ратифікувала новий європейський Пакт стабільності та розвитку "плюс", який передбачає програму дій щодо приведення обсягу дефіциту до запланованого рівня 3 % ВВП. Однак уряд не виконав це завдання, на кінець 2011 р. дефіцит Німеччини становив 3,3 %.

Отже, можна дійти висновку, що Німеччина має найбільший досвід середньо- та довгострокового планування, однак самій системі все одно властиві певні суперечності та невизначеності. Головною проблемою німецького СБПП є адекватність і нейтральність макроекономічних прогнозів, на яких базується весь процес прогнозування.

Середньострокове бюджетне планування в Туреччині[5]. Ця держава має одну з найскладніших бюджетних систем у світі. Туреччина суттєво переглянула систему бюджетного планування після досить тяжкої фінансової кризи у 2001 р. Оновлений процес бюджетного планування має такі визначальні особливості:

– одночасна централізація та перерозподіл повноважень з прийняття рішень у процесі бюджетування планування;

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

– кредити Міжнародного валютного фонду в режимі "стенд бай" як фіскальне правило (тобто включення кредитування від МВФ до СБПП як невід'ємної складової);
– дуже деталізована бюджетна класифікація.

Бюджетний процес в Туреччині, з одного боку, дуже централізований, з другого – передбачає делегування окремих повноважень на нижчі рівні. Зокрема, діє чіткий порядок прийняття рішень, за якого головні повноваження має Вища планова рада. Головою цієї ради є прем'єр-міністр, який призначає її членів. Вища планова рада формує середньостроковий фіскальний план. Через наявність жорсткої вертикалі влади суттєво підвищується якість контролю видатків, однак у розпорядників коштів практично не залишається можливості для надання пропозицій щодо перерозподілу коштів від відомства до відомства або для нових фіскальних ініціатив. Щоб зробити бюджетну систему гнучкішою, розробляється нова модель бюджетного процесу, згідно з якою запити розпорядників коштів будуть аналізуватися та розподілятися за цільовим методом до початку бюджетного процесу та прийняття Радою рішень щодо лімітів видатків.

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

Розподіл повноважень під час бюджетного процесу в Туреччині полягає в тому, що у країні немає єдиного відомства, яке несе повну відповідальність за всі видатки. Є три установи, що керують цим процесом[6]:
– міністерство фінансів, яке відповідає за загальнодержавну фіскальну політику, включаючи підготовку бюджету, складання середньострокової програми, моніторинг виконання бюджету, формування надходжень, складання звітів. Крім того, міністерство відповідає за гармонізацію та координацію державного фінансового контролю;
– державна планова організація, яка відповідає за довгострокове планування, макроекономічний моніторинг та прогнозування, середньострокове стратегічне планування, підготовку інвестиційних програм;
– казначейство, яке відповідає за управління грошовими коштами, коротко- та довгострокове управління державним боргом, відносини з міжнародними фінансовими організаціями, моніторинг діяльності державних підприємств та позабюджетних фондів.

Фіскальне планування у Туреччині здійснюється в три етапи: довгостроковий план, середньостроковий план та річний бюджет. Загальна схема роботи має такий вигляд:

1. Державна планова організація складає довгострокову стратегію (або План розвитку).

[6] Офіційний сайт ОЕСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd.org/dataoecd/57/49/40961278.pdf.

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

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

Є думка, що бюджетний процес у Туреччині занадто ускладнений. У більшості розвинутих країн фінансові плани формують у межах однієї організації (здебільшого міністерства фінансів). Така структура бюджетного процесу, як у Туреччині, призводить до зростання рівня бюрократизації. Однак Туреччина є однією з небагатьох країн, де довгострокове планування законодавчо обов'язкове, а середньострокові плани складаються одразу двома установами. Таким чином, середньострокове бюджетування у Туреччині відбувається у двох відносно незалежних площинах: як формування урядових програм та створення фінансового плану.

Особливої актуальності останнім часом набуло середньострокове планування видатків. Це особливий підхід до середньострокового бюджетування, завдяки якому державні фінанси розміщуються відповідно до пріоритетів політики розвитку держави. Така методика є загальноєвропейською тенденцією, спрямованою на подолання у сфері державних фінансів системних кризових явищ останніх років. В основу середньострокового планування видатків покладено три принципи:

1) визначення обсягу ресурсів для фінансування видатків "згори" на основі поточної макроекономічної ситуації та встановлених середньострокових цілей;
2) визначення вартості наявних та майбутніх державних програм "знизу", шляхом збирання даних від розпорядників коштів нижчих рівнів;
3) встановлення механізму зіставлення й порівняння загальних державних ресурсів та їх вартості.

Отже, розглянутий міжнародний досвід доводить загальний позитивний вплив застосування СБПП у країнах Євросоюзу, а також інших розвинутих країнах. Усі країни, де уряд запровадив СБПП, отримали схожі позитивні ефекти та зазнали схожих труднощів. До позитивних ефектів належать:

1) привернення уваги уряду до майбутніх наслідків поточних рішень; 2) підвищення фіскальної дисципліни; 3) покращання фіскального балансу та боргової стійкості держави. Серед проблем можна виокремити: 1) дискусійне питання відношення установи, яка складає макроекономічні прогнози, до влади; 2) проблема точності макроекономічного прогнозування; 3) проблема поточної корекції фіскальної позиції держави відповідно плану; 4) проблема юрисдикції (які органи та яким чином мають докладати зусилля до формування адекватного середньострокового плану).

Для підвищення ефективності СБПП в Україні необхідно врахувати зарубіжний досвід. В Європі практика складання прогнозу на кілька років, наступних за плановим, існує вже доволі тривалий час (у деяких країнах – більше 30 років), завдяки чому напрацьовано фактичну базу, яку можна використати для покращання СБПП в Україні.

Аналізуючи нормативну базу щодо СБПП в Україні (зокрема ст. 21 Бюджетного кодексу України), варто виокремити недоліки та прорахунки, яких вже припускалися в Європі, проте виробили ефективні механізми їх подолання. Підсумком оптимізації європейської системи СБПП стали розроблені Єврокомісією рекомендації щодо ефективного застосування СБПП. Доцільно проаналізувати українське законодавство, керуючись європейськими стандартами створення СБПП.

Наведемо недоліки українського законодавства та рекомендації щодо його вдосконалення:

1. Не встановлюються середньострокові цілі. В основі європейського СБПП лежить запровадження жорстких обмежень певного показника, який уряд обрав для таргетування (у більшості випадків – розмір дефіциту бюджету, обсяг видатків або державний борг). Українське законодавство не передбачає визначення таких цілей. Для підвищення ефективності варто запровадити практику визначення гранично допустимого обсягу дефіциту або рівня видатків.
2. Недостатньо чітко визначений механізм взаємозв'язку середньострокового прогнозу та бюджету на поточний рік. Європейська практика показала, що СБПП ефективне тільки тоді, коли діє жорстка законодавча прив'язка показників середньострокового прогнозу до планових показників бюджету. Для України доцільне законодавче запровадження чіткіших механізмів впливу середньострокового прогнозу на бюджетний процес.
3. Немає захисних механізмів виконання плану. Бюджетним кодексом України передбачено, що "головні розпорядники коштів державного бюджету, виходячи з індикативних прогнозних показників обсягів видатків і надання кредитів з бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, доведених Міністерством фінансів України разом з інструкцією з підготовки бюджетних запитів, складають плани своєї діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди", однак механізми коригування рівнів видатків у разі невиконання планів не сформовано.

4. Прогнози складаються виключно органами державної влади, що створює ризик політичного забарвлення макроекономічних прогнозів, зокрема – надмірно оптимістичних оцінок. У Європі така проблема була поширеною у 90-х роках XX ст. Ефективною відповіддю на цей виклик є залучення до формування песимістичних прогнозів незалежних організацій, які не входять до урядових структур. Інший підхід до вирішення проблеми – встановлення жорсткої прив'язки бюджетного планування на поточний рік до середньострокових планів (наприклад, шляхом жорсткого обмеження рівня видатків). Така прив'язка змушує шукати шляхи підвищення точності прогнозів.
5. Нечітко визначено механізм поточного коригування плану в режимі ковзного планування. Європейська практика показує, що необхідно здійснювати ретельний аналіз причин відхилень планових показників від фактичних та коригувати план. Деякі країни Європи уточнюють плани по декілька разів на рік. Необхідно розробити аналогічні механізми для України. Поточний стан законодавства дає змогу організаціям, відповідальним за планування, кожний період починати зі складання прогнозу без прив'язки до попередніх прогнозів.

Підбиваючи підсумки, дійдемо висновку, що передбачене українським законодавством середньострокове планування може повторити низку помилок, які вже траплялися в європейській практиці. Ці помилки призводили до того, що планування не справляло фактичного впливу на бюджетний процес та забезпечувало отримання довідкових, індикативних показників. Тому в Україні слід чітко визначити механізми впливу середньострокового плану на формування бюджету, а також розробити фіскальні правила, оскільки саме вони є основою ефективного СБПП.

Базис ефективного СБПП складається з трьох частин: раціональних фіскальних правил, якісного прогнозування та залучення незалежних установ до складання прогнозів. Необхідно відтворити всі ці складові в Україні для досягнення максимального ефекту від запровадження СБПП. Методологія та процедура складання адекватного середньострокового прогнозу в Україні заслуговують на увагу та потребують подальшого дослідження.