

Давиденко Н.М.

д.е.н., професор,

завідувач кафедри фінансів,

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Davydenko Nadiia

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

Горобчук М.В.

студентка,

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Horobchuk Maryna

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ ПЛАНУВАННЯ У ПОЛІПШЕННІ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

MEDIUM-TERM PLANNING IN BUDGETARY POLICY IMPROVEMENT IN UKRAINE

Анотація. В умовах обмеженості фінансових ресурсів виникає об'єктивна необхідність у підвищенні ефективності здійснення бюджетних видатків. При цьому більшість бюджетних рішень має низку соціально-економічних наслідків, що виходять за межі одного бюджетного року, в якому вони були прийняті. Тому складання річного бюджету не завжди є стійкою основою стратегічного бюджетного планування. Встановлено, що стратегічне планування передбачає формування необхідного нормативно-правового, інформаційного, наукового, матеріального і, що найголовніше, фінансового забезпечення. У статті доведено, що система бюджетного планування потребує подальшого вдосконалення за рахунок розвитку інституційних засад бюджетного процесу, що дасть можливість учасникам бюджетного процесу узгодити свої стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними коштами як у рамках підготовки проекту бюджету на відповідний рік, так і на наступні періоди, що сприятиме переходу до формування довгострокової бюджетної політики.

Ключові слова: бюджет, прогнозування, середньострокове планування, бюджетне планування, бюджетний процес.

Постановка проблеми. В умовах активної євроінтеграції як основного політичного

та економічного вектору України однією з головних особливостей її сучасного соціально-економічного прогресу залишається високий рівень зовнішніх і внутрішніх невизначеностей. Така ситуація вимагає впровадження нових, перевірених методик стратегічного бюджетного планування, використання підходів, орієнтованих на досягнення пріоритетних цілей та завдань.

Актуальність теми полягає у необхідності впровадження дієвої системи прогнозування бюджету в Україні на перспективу, підвищення результативності й прозорості використання бюджетних коштів в умовах поглиблення співпраці України з Європейським Союзом. Упровадження змін є передумовою досягнення основної мети українського уряду, а саме забезпечення зростання рівня життя громадян і підвищення його якості в результаті сталого економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці бюджетного планування в системі управління державними фінансами приділяється багато уваги з боку як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Зокрема, теоретичні засади цього питання знайшли свій розвиток у зарубіжних нау-

кових працях Дж. Бюкенена, П. Шварца, П. Шумейкера, Д. Мерсьє та ін. Удосконалити теоретичні розробки засад бюджетного планування як важливого інструменту стратегічного управління державними фінансами намагалися такі вітчизняні вчені: В.М. Гесць, В.П. Кудряшов, Л.Г. Ловінська, О.О. Молдован, В.М. Опарін, І.В. Розпутенко, В.М. Федосов та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Опрацювавши дослідження вищевказаних науковців, зауважимо, що донині практична та теоретична частини питання успішної адаптації України до середньострокового планування є невіршеними. Проте сьогодні система управління державними фінансами перебуває у стані модернізації, що відіграє важливу роль в умовах сучасного розвитку економіки України.

Мета статті. Необхідно з'ясувати та охарактеризувати особливості переходу на систему середньострокового бюджетного планування як інструменту забезпечення результативності й ефективності стратегічного управління в умовах модернізації системи державних фінансів в Україні.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку України виникає низка невіршених проблем у бюджетному процесі. Щороку український уряд вносить нові корективи в етапи формування та затвердження бюджету для поліпшення ефективності його реалізації. Рішучим упровадженням є зміни в Бюджетному кодексі, а саме перехід на середньострокове бюджетне планування терміном у три роки.

31 січня 2017 р. Верховна Рада України ухвалила розроблений Міністерством фінансів так званий «пілотний» проект змін до Бюджетного кодексу «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», що передбачає перехід на середньострокове бюджетне планування, визначене на державному та місцевому рівнях [2].

Середньострокове бюджетне планування – головний вектор роботи українського уряду та Міністерства фінансів, відповідно до Меморандуму з Міжнародним валютним фондом та Коаліційної угоди. Перехід на нову систему передбачено у Середньостро-

кову плані дій українського уряду до 2020 р. та у розробленій Стратегії трансформації методів та прийомів управління державними коштами на 2017–2020 рр.

У результаті державний бюджет на 2018 р. Міністерство фінансів розробило на основі середньострокової бюджетної резолюції, яка є основним елементом середньострокового бюджетного планування. Це стало передумовою запровадження середньострокового бюджетного планування на постійній основі [4].

Незважаючи на те що певні ланки середньострокового бюджетного планування формально почали використовуватися в Україні ще в 2010 р., великих результатів для бюджетного процесу це не принесло. Процес бюджетування до 2017 р. був неефективним через брак фінансових ресурсів для втілення нових реформ.

У червні 2017 р. відбулося перше подання урядом Бюджетної декларації терміном на три роки, що яскраво продемонструвало бажання до змін системи бюджетного планування на майбутній період. Ефективне втілення середньострокового бюджетного планування дасть змогу зберегти грошові кошти для реалізації основних завдань, покладених на владу, підвищити стабільність бюджетної дисципліни і публічних фінансів, збільшити обсяг державних інвестицій. Такі зміни можуть призвести до підвищення якості державних послуг та відчутних позитивних результатів.

У дослідженні основних змін під час переходу на середньострокове бюджетне планування, на нашу думку, можна виділити такі основні впровадження:

1. Бюджетна декларація – інструмент поєднання основних (стратегічних) пріоритетів держави з можливостями бюджету задля їх швидкої реалізації. Важливим є те, що ЗУ «Про Державний бюджет» затверджується на один рік.

На заміну Основним напрямом бюджетної політики було запроваджено:

- Бюджетна декларація створена для реалізації державного бюджету (терміном на три роки), визначає та затверджує вектор спрямованості бюджетної політики держави

Питання, щодо складання та схвалення Бюджетної декларації погоджено у ст. 33 БКУ.

Головні напрями бюджетної політики містили в собі основні положення, що залишаються без змін: обсяг державного боргу, дефіцит або профіцит державного бюджету, розмір прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати тощо з деякими доповненнями у новій бюджетній декларації, а саме [4]:

- загальні граничні показники видатків державного бюджету та надання кредитів із державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

- граничні показники видатків державного бюджету та надання кредитів із державного бюджету головним розпорядникам коштів державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

- цілі державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник коштів державного бюджету, та показники їх досягнення за результатами попереднього бюджетного періоду, очікуваних у поточному бюджетному періоді та прогнозних на середньостроковий період у межах визначених граничних показників;

- загальна оцінка фіскальних ризиків та їхній вплив на показники державного бюджету [4].

Таким чином, Бюджетна декларація визначатиме оптимальний розподіл фінансових ресурсів між галузями у середньостроковій перспективі.

2. Урегулювання бюджетного та стратегічного планів.

За середньострокового планування нововведені Бюджетна декларація та плани діяльності головних розпорядників взаємопов'язуються відповідно до ЗУ «Про державний бюджет» (головного документа під час затвердження бюджетного планування).

3. Зміни в бюджетному календарі.

Впровадження нових термінів на підготовку і схвалення Бюджетної декларації та додаткової інформації, що необхідна для її створення, запровадження трирічних місцевих фінансових планів.

4. Оновлення у списку бюджетних правил, а саме [3]:

- державний борг та гарантований державою борг не може перевищувати 60% ВВП;

- показник дефіциту державного бюджету на кожен рік середньострокового періоду не може перевищувати 3% ВВП на відповідний рік;

- державні гарантії не перевищуватимуть 3% доходів загального фонду держбюджету;

- граничний обсяг дефіциту державного бюджету в Законі про держбюджет не може бути більшим за обсяг дефіциту в бюджетній декларації [3].

Вагомими змінами, зазначеними у ст. 28 БКУ, є збільшення рівня прозорості, відкритості інформування про державний бюджет. Обов'язок щодо відкритого розголошення про деякі показники результатів діяльності покладено на головних розпорядників коштів [1].

Сьогодні Україна все ж таки досі перебуває на початковій стадії впровадження середньострокового бюджетного планування порівняно з іншими країнами Європейського Союзу. У ЄС оцінюють розвиток середньострокового планування у країнах-членах, а саме «Індексу якості», що передбачає найвищу оцінку за п'ятьма критеріями. До них входять: охоплення середньостроковим плануванням понад 90% державного сектору управління (під час визначення стратегічних цілей та граничних розмірів видатків), взаємозв'язок між цілями та граничними показниками, включеними в середньострокові фіскальні плани, та річні бюджети; голосування парламентом національних фіскальних планів на середньостроковій основі; залучення незалежних фіскальних інституцій для розроблення макроекономічних і бюджетних багаторічних прогнозів та детальний рівень деталізації національних середньострокових фіскальних планів [2, с. 23].

Сьогодні в Україні на середньострокове планування припадає близько 65% видатків сектору загальнодержавного управління. Перша Бюджетна декларація терміном на три роки не дає пояснень щодо наслідків від реалізації фіскальних ризиків та відхилення від запланованого впровадження структурних реформ. Також чинна середньострокова бюджетна стратегія передбачає велику кількість пріоритетних завдань бюджетної політики, але тільки деякі з них детально прораховані.

Виходячи з даних критеріїв, можна зробити висновки, що бюджетний процес в Україні незначною мірою відповідає критеріям якісного середньострокового планування ЄС.

Подальший розвиток середньострокового бюджетного планування в Україні потребує перегляду та виокремлення найважливіших бюджетних програм та державних інвестиційних проектів; розвитку прозорих зв'язків між бюджетними програмами та цілями уряду різних рівнів, поєднання всіх учасників бюджетного процесу для постановки стратегічних цілей; розроблення ефективного механізму визначення оцінки результативності видатків; збільшення рівня охоплення державного сектору під середньострокове планування.

Нові бюджетні правила входять у розроблений Міністерством фінансів законопроект про перехід на середньострокове бюджетне планування, серед яких [3]:

– дефіцит державного бюджету не може перевищувати 3% ВВП;

– граничний дефіцит державного бюджету, що встановлюється законом про державний бюджет, не може перевищувати дефіцит, визначений у Бюджетній декларації;

– граничний обсяг надання державних гарантій не може перевищувати 3% доходів загального фонду державного бюджету;

– визначаються також випадки уточнення меж видатків та надання кредитів із бюджету [3].

Дотримання даних правил у процесі середньострокового бюджетного планування дає можливість для швидкого та ефективного досягнення поставлених цілей державної політики та забезпечення видимого прогресу в розвитку економіки у цілому.

Досвід показує, що на перших етапах започаткування середньострокового бюджетного планування присутні не всі технічні боки, але постійна робота над ними покаже поступовий результат. Міністерство фінансів відповідає за визначення середньострокових бюджетних показників і граничних розмірів видатків, а галузеві міністерства визначають оцінку вартості майбутніх заходів політики, програм уряду та галузевих стратегій. Основою для складання і затвердження бюджету залишаються фінансові програми та страте-

гії, розроблені міністерствами, така практика спостерігається у багатьох країнах світу.

Сьогодні понад дві третини країн світу запровадили процес бюджетного планування терміном на три роки з національними особливостями, які, передусім, зобов'язують урядовця:

1. Відстежувати стан всіх секторів економіки.

2. Контролювати своєчасність та повноцінність виконання бюджетних програм.

3. Визначати можливості становлення державних видатків у ролі каталізатора національного розвитку у середньостроковій перспективі.

4. Оптимально поєднувати короткострокові та середньострокові бюджетні цілі.

5. Виокремлювати вузькі сфери витрачання коштів у межах окремих бюджетних цілей, що є пріоритетними, тощо.

При цьому до основних переваг використання середньострокового бюджетного планування можна віднести такі [4, с. 152]:

1. Підвищення рівня відкритості та прозорості середньострокових бюджетних цілей країни.

2. Повне та своєчасне інформування економічних агентів щодо поточних тенденцій у сфері державних фінансів.

3. Утілення чіткості та послідовності дій у проведенні бюджетної політики.

4. Допомогу у вирішенні проблем із приводу розподілу коштів державного бюджету, що виникають, коли бенефіціар отримує фінансову вигоду у формі преференцій у рамках одного конкретного видатку державного бюджету, проте не несуть при цьому повних адміністративних витрат.

5. Збільшення рівня стабільності та своєчасності процесу прийняття рішень.

6. Реформування тощо.

Разом із тим існують дві основні причини стрімкого впровадження цього механізму, зокрема для країн:

1. Із низьким та середнім рівнем доходу – це спосіб забезпечення стабільної багаторічної прихильності інвесторів; запорука включення до Стратегії подолання бідності та Рекомендацій Світового банку щодо бюджетної реформи.

2. Із високим рівнем доходу – це спосіб підтримки бюджетних цілей, підвищення пріоритетності витратків та рівня ефективності [5, с. 9–11].

Важливим моментом є впровадження огляду витратків як сучасний інструмент бюджетного аналізу, який спрямований на оцінку ефективності заходів державної політики у відповідній сфері та ефективності використання бюджетних коштів. Слід зазначити, що до цього часу така оцінка витратків в Україні не проводилася. Метою цієї оцінки є виявлення неефективних або неактуальних витратків та збільшення обсягів витратків саме для виконання основних завдань. Іноземний досвід показує, що впровадження такої практики підвищує якість державних послуг та ефективність перерозподілу бюджетних коштів.

Також змінами до Бюджетного кодексу передбачено підвищення рівня відповідальності головних розпорядників коштів у рамках їхньої діяльності. Так, рівень виконання посадових обов'язків головних розпорядників бюджетних коштів стане прозорим і зрозумілим для громадян.

Така послідовна та передбачувана бюджетна політика, яка дасть змогу забезпечити фінансову стабільність, прогнозованість та ефективність бюджетних витратків, на наше переконання, сприятиме підвищенню якості державних послуг.

Висновки і пропозиції. Заснування конкретних правил та підвищення дисципліни для всіх учасників бюджетного процесу необхідні заради досягнення спільної мети – економічного розвитку країни.

Встановлення трирічної системи бюджетного планування є ефективною зміною бюджетної політики, яка забезпечуватиме продуманий підхід до встановлення головних заходів та раціональний розподіл державних коштів для впровадження даних заходів. Це рішення полегшує комунікацію з основними учасниками бюджетного процесу і робить процес обговорення більш швидким та ефективним, оскільки збільшення кількості часу на дослідження запропонованого проекту та надання своїх доповнень і пропозицій дають можливість для більш раціонального прийняття рішень.

Ефективне втілення системи середньострокового бюджетного планування забезпечить виділення фінансових ресурсів для вирішення стратегічних завдань українського уряду. Усе це має призвести, врешті, до видимих кращих результатів бюджетної діяльності в Україні.

Література:

1. Бюджетна система України / О.С. Булгакова та ін. ; за заг. ред. С.О. Булгакової. Київ : КНТЕУ, 2002. 288 с.
2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 4. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-viii> (дата звернення: 19.07.2019).
3. Основні напрями бюджетної політики на 2018–2020 роки : Постанова Верховної Ради України. *Ліга: Закон*. 2017. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DH53300A.html (дата звернення: 27.07.2019).
4. Based on European Commission, Directorate – General for Economic and Financial Affairs. 2007. *Public Finances in EMU*. 449 p.
5. Мазярчук В., Стадник М. Міжнародний досвід середньострокового планування: уроки для України. *Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України*. 2017. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO_Sered_budget_planning_A5_05_web-2.pdf (дата звернення: 01.08.2019).
6. Уряд схвалив зміни до Бюджетного кодексу щодо середньострокового бюджетного планування. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-zmini-do-byudzhetnogo-kodeksu-shodo-serednostrokovogobyudzhetnogo-planuvannya> (дата звернення: 21.07.2019).

References:

1. Bulhakova, O.S. Vasylenko, L.I. Yermolenko, L.V. Ohon, Ts.H., Maslennikova, T.O. and Chechulina, O.O. (2002) *Biudzhetna systema Ukrainy* [The budget system of Ukraine]. Kyiv : KNTEU. (in Ukrainian)
2. Verkhovna Rada Ukrainy (2019). *Pro vnesennia zmin do Biudzhetnogo kodeksu Ukrainy shchodo zaprovadzhennia serednostrokovoho biudzhetnogo planuvannia* : Zakon Ukrainy vid 06.12.2018 № 2646-VIII [On amendments to the Budget Code of Ukraine regarding the introduction of medium-term budget planning: Law of Ukraine dated 06.12.2018 № 2646-VIII] *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 4. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-viii> (accessed 19 July 2019).
3. Liha: Zakon (2017). *Osnovni napriamy biudzhetnoi polityky na 2018–2020 roky* [Main directions of budget policy for 2018–2020]. Available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DH53300A.html (accessed 27 July 2019).
4. Based on European Commission, Directorate – General for Economic and Financial Affairs (2007). *Public Finances in EMU*.
5. Mazjarchuk, V. and Stadnyk, M. (2017). «*Mizhnarodnyj dosvid sereďn'ostrokovogo planuvannja: uroky dlja Ukrai'ny*» [International Medium-Term Planning Experience: Lessons for Ukraine]. Available at: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO_Sered_budget_planning_A5_05_web-2.pdf (accessed 1 August 2019).

6. Ministerstvo finansiv Ukrainy (2018). «*Urjad shvalyv zminy do Bjudzhetnogo kodeksu shhodo seredn'ostrokovogo bjudzhetnogo planuvannja*», vid 31 sichnja. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvalivzmini-do-byudzhetnogo-kodeksu-shhodo-serednostrokovogo-byudzhetnogo-planuvannya> (accessed 21 July 2019).

Аннотация. В условиях ограниченности финансовых ресурсов возникает объективная необходимость в повышении эффективности осуществления бюджетных расходов. При этом большинство бюджетных решений имеют ряд социально-экономических последствий, выходящих за пределы одного бюджетного года, в котором они были приняты, поэтому составление годового бюджета не всегда является устойчивой основой стратегического бюджетного планирования. Установлено, что стратегическое планирование предусматривает формирование необходимого нормативно-правового, информационного, научного, материального и, что самое главное, финансового обеспечения. Доказано, что система бюджетного планирования требует дальнейшего совершенствования за счет развития институциональных основ бюджетного процесса, что позволит участникам бюджетного процесса согласовать свои стратегические планы деятельности с имеющимися бюджетными средствами как в рамках подготовки проекта бюджета на соответствующий год, так и на последующие периоды, что приведет к формированию долгосрочной бюджетной политики.

Ключевые слова: бюджет, прогнозирование, среднесрочное планирование, бюджетное планирование, бюджетный процесс.

Summary. Given the scarcity of financial resources, there is an objective need to improve the efficiency of budget expenditures. However, most budget decisions have a number of socio-economic implications beyond the one fiscal year in which they were adopted. Therefore, drafting an annual budget is not always a sound basis for strategic budgeting. It is established that strategic planning involves the formation of the necessary regulatory, information, scientific, material, and most importantly, financial support. It is proved that the transition to medium-term budget planning will allow participants of the budget process to subordinate their strategic plans of activity to the strategic plan of state development at the national, sectoral and regional levels, taking into account the available budget resources both in the framework of preparation of the draft budget for the respective year and for subsequent periods. that will facilitate the transition to long-term fiscal policy-making. It is stated that medium-term budget planning should become the main tool in the system of organization of budget formation and execution according to the program-targeted method, facilitate the budget process and contribute to the improvement of the quality and effectiveness of budget policy. It is proved that the budget planning system needs further improvement due to the development of the institutional principles of the budget process, which will allow the participants of the budget process to align their strategic plans of activity with the available budget funds both in the framework of preparation of the draft budget for the respective year and in subsequent periods, which will facilitate transition to long-term fiscal policy-making. In general, the introduction of budgetary planning into the budgetary practice of Ukraine will contribute to the improvement of strategic financial management, namely: improving the macroeconomic balance and fiscal discipline; optimizing the allocation of financial resources between the levels of the budget system and public authorities; increasing the efficiency of public funds use by reducing the costs needed to achieve results and delivering public services; strengthening the responsibility of the main public funds managers for efficient and targeted use of financial resources; raising the level of predictability and predictability of state and local budgetary policies, etc.

Keywords: budget, forecasting, medium-term planning, budget planning, budget process.