

**СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ: СВІТОВИЙ ДОСВІД  
ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА****О.О. Ляхович, В.І. Дзюба**Навчально-науковий інститут економіки та менеджменту,  
Національний університет водного господарства та природокористування, м.Рівне, Україна

У статті проаналізовано переваги середньострокового бюджетного планування у порівнянні з традиційним бюджетуванням. На основі дослідження світового досвіду наведено основні етапи та елементи бюджетування на середньострокову перспективу. Охарактеризовано трансформаційні процеси в Україні у бюджетному процесі на основі запровадження середньострокового бюджетного планування. Досліджено особливості бюджетного процесу у розвинених країнах з урахуванням середньострокового планування. Визначено роль програмно-цільового методу в управлінні бюджетними коштами, а також запропоновано заходи з підвищення ефективності бюджетування в Україні.

*Ключові слова: бюджетне планування, бюджетний процес, програмно-цільовий метод, середньострокове планування, бюджетне реформування.*

В статье проанализированы преимущества среднесрочного бюджетного планирования над традиционным бюджетированием. На основе исследования мирового опыта приведены основные этапы и элементы бюджетирования на среднесрочную перспективу. Охарактеризованы трансформационные процессы в Украине в бюджетном процессе на основе внедрения среднестрокового бюджетного планирования. Исследованы особенности бюджетного процесса в развитых странах с учетом среднесрочного планирования. Определена роль программно-целевого метода в управлении бюджетными средствами, а также предложены меры по повышению эффективности бюджетирования в Украине.

*Ключевые слова: бюджетное планирование, бюджетный процесс, программно-целевой метод, среднесрочное планирование, бюджетное реформирование.*

The article analyzes the advantages of medium-term budget planning over traditional budgeting. Based on the study of world experience, the main stages and elements of budgeting for the medium-term perspective are presented. The transformation processes in Ukraine in the budget process are described on the basis of the introduction of medium-term budget planning. The features of the budget process in the developed countries with consideration of the medium-term planning are investigated. The role of the program-target method in the management of budget funds has been determined, as well as measures to increase the efficiency of budgeting in Ukraine.

*Key words: budget planning, budget process, program-target method, medium-term planning, budget reform.*

**Вступ.** В умовах обмеженості фінансових ресурсів виникає необхідність підвищення ефективності здійснення бюджетних видатків. Реалізація ефективних бюджетних рішень, які націлені на впровадження інвестиційно-інноваційних програм розвитку територій мають певні соціально-економічні особливості і охоплюють період більше одного року. Саме тому використання бюджетного планування на один рік не є надійною основою стратегічного розвитку держави. Для вирішення цієї проблеми у світовій практиці використовується середньострокове бюджетне планування (далі – СБП), що забезпечує взаємозв'язок між стратегічними й тактичними цілями. СБП є особливо важливим у період сповільнення економічного зростання, а також при управлінні державним боргом. Саме тому дана тема є на сьогодні актуальною для країн, які розвиваються, зокрема і для України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед сучасних вітчизняних науковців, які розглядають теоретичні та практичні аспекти планування державного та місцевих бюджетів слід відмітити таких вчених як В. Андрущенко, О. Василик, В. Дем'янишин, А. Єпіфанов, М. Карлін, О. Кириленко, В. Кравченко, М. Кульчицький, І. Луніна, С. Михайленко, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, Г. Старостенко, В. Федосов, С. Юрій та інші. Основна частина досліджуваних питань стосується проблематики планування й прогнозування дохідної та видаткової частин бюджету й їхнього впливу на суспільно-політичні та соціально-економічні процеси. Однак на сьогодні в країні відсутні дієві науково-методологічні та практичні механізми функціонування СБП.

**Метою статті** є дослідження переваг СБП на основі світового досвіду з метою вивчення теоретико-методичних засад планування бюджетів держави у середньостроковій перспективі, а також розроблення пропозицій впровадження СБП у вітчизняну практику.

**Основна частина.** На сьогодні процеси СБП набули розвитку у більшості країн світу. Відмітимо, що під СБП розуміють підхід до планування та управління державними фінансами, який розширяє горизонт для формування бюджетної політики на три-п'ять років і дозволяє планувати та прогнозувати бюджетні доходи та видатки, необхідні для реалізації стратегічних цілей бюджетної політики держави у середньостроковій перспективі [1]. Серед основних причин стрімкого впровадження механізму СБП є:

- для країн з 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;
- для країн з високим рівнем доходу – це спосіб підтримки бюджетних цілей; підвищення пріоритетності видатків та рівня ефективності.

Також додатковими чинниками розповсюдження СБП у світовій практиці є його значна перевага над традиційним щорічним бюджетом (Табл.).

При цьому до основних переваг використання СБП можна віднести наступні [3]:

1. підвищення прозорості середньострокових бюджетних цілей країни;
2. забезпечення економічних агентів інформацією про поточні тенденції у сфері державних фінансів;
3. забезпечення чіткості та послідовності дій у проведенні бюджетної політики;
4. допомога у вирішенні загальних проблем розподілу державних ресурсів, що виникають, коли бенефіціари отримують економічну вигоду у вигляді окремих преференцій у межах певного виду державних видатків, проте не несуть при цьому повних адміністративних витрат;
5. підвищення якості та стабільності процесу прийняття рішень;
6. сприяння здійсненню структурних реформ тощо.

Таблиця – Порівняння традиційного щорічного бюджету та середньострокового бюджетного планування [2]

Показник	Традиційний бюджет (на рівні центрального міністерства)	Середньострокове бюджетне планування (трирічне)
Фіскальна дисципліна Бюджетна дисципліна (дотримання фіскальних цільових показників)	Зосереджена на короткострокових макроекономічних питаннях	Розглядає короткострокові макроекономічні проблеми в середньостроковій макроекономічній та секторній перспективі. Передбачає побудову внутрішньої макроекономічної спроможності моделювання
Зв'язок між державною політикою, стратегічним та бюджетним плануванням (Відображення спроможності та бажання уряду визначати пріоритетні програми витрат)	Дуже слабка, оскільки вибір політичних цілей здійснюється незалежно від реальних ресурсів. Таким чином, політика не є стійкою, а структура витрат може не відображати пріоритети, сформульовані урядом.	Розробка політики тісно пов'язана з ресурсними реаліями. Існує тісний взаємозв'язок між стратегічним та бюджетним плануванням. Напрями і способи фінансування відповідають пріоритетам, визначеним урядом.
Ефективність надання послуг (щодо використання людських та фінансових ресурсів)	Ефективність, як правило, низька за рахунок контролю над витрачанням бюджетних коштів у поточному році, а не передбачуваності бюджетного фінансування	Акцент робиться на узгодженні забезпечення результатів з наявними ресурсами. Стимули структуровані таким чином, щоб збільшити ефективність (підзвітність керівників секторів здійснюється за результатами).
Автономія розпорядників бюджетних коштів	Низька через відсутність бюджетної дисципліни, що спричиняє надмірний контроль за витрачанням коштів	Висока через існування бюджетної дисципліни у визначенні і дотриманні жорстких бюджетних обмежень, що дає більше повноважень та самостійності

Як правило, СБП можна розглядати як послідовність кількох етапів, а саме [4; 7]:

1. Середньострокове фіскальне (фінансове) планування (*medium-term fiscal/financial framework*) – включає планування основних бюджетних показників (відсоток державного боргу, податкових/неподаткових надходжень у ВВП тощо) та є основою для підготовки річного бюджету. Визначення та розподіл ресурсів між установами та відповідальність установ за використання ресурсів за принципом «зверху-вниз». Держава використовує незалежні макроекономічні прогнози. Фіскальні прогнози перевіряють аудитори, фінансова рада або подібні консультативні органи.

2. Середньострокове бюджетне планування (*medium-term budgetary framework*) – на додаток до фіскального планування такий механізм включає в себе як визначення видатків за підходом «знизу вверх» (визначення потреб самими установами та їх перерозподіл у межах наявних ресурсів), так і доходів для реалізації конкретного переліку бюджетних цілей. При плануванні враховуються як державні кошти, так і освоєні кошти, отримані від інвесторів. Застосування такого виду планування може підвищити пріоритетність видатків навіть за умови переміщення акценту на дохідну частину бюджету. Бюджетні запити установ включають в себе стратегічні цілі, вартість поточних та нових бюджетних програм тощо.

3. Середньострокове планування видатків (*medium-term expenditure framework*) – є частиною середньострокового бюджетного планування та зосереджується на видатковій частині бюджету у розрізі розпорядників бюджетних коштів.

4. Середньострокове планування показників ефективності (*medium-term performance framework*) – є частиною середньострокового бюджетного планування з подальшим переміщенням

уваги з доходів бюджету на видатки з акцентом на оцінку їх ефективності використання та результативності. Таким чином цей механізм є не лише засобом визначення показників ефективності, але і демонстратором способу використання бюджетних коштів. Повноцінне впровадження оцінювання можливе лише в умовах добре функціонуючої системи середньострокового бюджетного планування.

До країн, у яких СБП набуло успішного розвитку можна віднести Австрію, Велику Британію, Данію, Канаду, Німеччину, Фінляндію, Швецію, Угорщину, Сполучені Штати Америки, Францію та інші. Не завжди у цих країнах середньостроковий бюджет є законом, але він є обов'язковим елементом закону. Завдяки йому відбуваються щорічне коригування та уточнення показників бюджету. Як свідчить світовий досвід, середньострокове бюджетне планування ґрунтується на п'ятьох елементах [5]:

- наявність узгодженої державної програми (стратегії) соціально-економічного розвитку країни;
- сформованість інституцій та процедур, що забезпечують якісне середньострокове макроекономічне і бюджетне прогнозування;
- наявність процедур вироблення «фіскальних правил», зокрема в частині обмеження середньострокових параметрів державного боргу, обсягу коштів на його обслуговування, бюджетного дефіциту/профіциту;
- наявність процедур і механізмів формування «бюджетних лімітів» для головних розпорядників коштів, моніторингу і забезпечення їх виконання;
- наявність механізмів сполучення елементів «річного» і «середньострокового» в бюджетному плануванні (середньострокові бюджетні програми, інвестиційні програми тощо).

Усі елементи пов'язані між собою, що дає можливість більш ефективно здійснювати управління бюджетними коштами, досягати поставлених цілей та отримувати високі показники результативності та ефективності.

Відмітимо, що перехід до СБП є частиною угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також передбачений активною програмою співпраці з МВФ та Стратегією реформування системи управління державними фінансами України на 2017-2020 рр. На даному етапі розвитку України саме ефективне втілення СБП дозволить забезпечити фінансові ресурси для реалізації стратегічних завдань уряду, покращити стійкість публічних фінансів та бюджетну дисципліну, підвищити передбачуваність та ефективність державних інвестицій. Адже досвід впровадження різних етапів СБП показав, що середньострокове планування покращує баланс бюджету, зменшує мінливість видатків, а також підвищує їх ефективність [6].

Сьогодні Україна перебуває на початковій стадії впровадження СБП порівняно з іншими країнами ЄС. Наприкінці 2018 року в Україні набув чинності закон № 2646-VIII про зміни до Бюджетного кодексу, відповідно до якого замість однорічних Основних напрямів бюджетної політики запроваджується середньострокова Бюджетна декларація як документ стратегічного планування, який визначає бюджетну політику на наступні три роки. Інструментом середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні стануть трирічні місцеві фінансові плани.

Відмітимо, що вперше елементи середньострокового бюджетного планування запровадили у Великобританії та Німеччині ще 50 років тому, втім, більш широкого вжитку у європейських країнах багаторічне планування набуло наприкінці 1980-х – у середині 1990-х років. Неконтрольоване зростання видатків, збільшення дефіцитів та економічні кризи пришвидшили розвиток систем СБП у різних країнах на початку XXI сторіччя. Вже на початку 2000-х років системи СБП використовувались у більшості країн-членів ЄС, а після фінансової кризи 2008 року елементи системи середньострокового планування використовували 132 країни світу.

Серед країн ЄС найбільш динамічно та успішно, судячи зі змін у індексі, систему СБП впроваджували в Румунії, яка у 2015 році мала найвищий показник індексу (рис. 1). У решті країн ЄС хоч і спостерігалась позитивна динаміка індексу, все ж результати впровадження СБП були скромніші, ніж у Румунії. МВФ також високо оцінює рівень розвитку системи СБП у Румунії: бюджетна стратегія містить детальний опис середньострокових прогнозів надходжень, видатків у розрізі економічної та функціональної класифікації, перелік пріоритетних інвестиційних проєктів із зазначенням джерел фінансування, а також стратегію фінансування дефіциту.

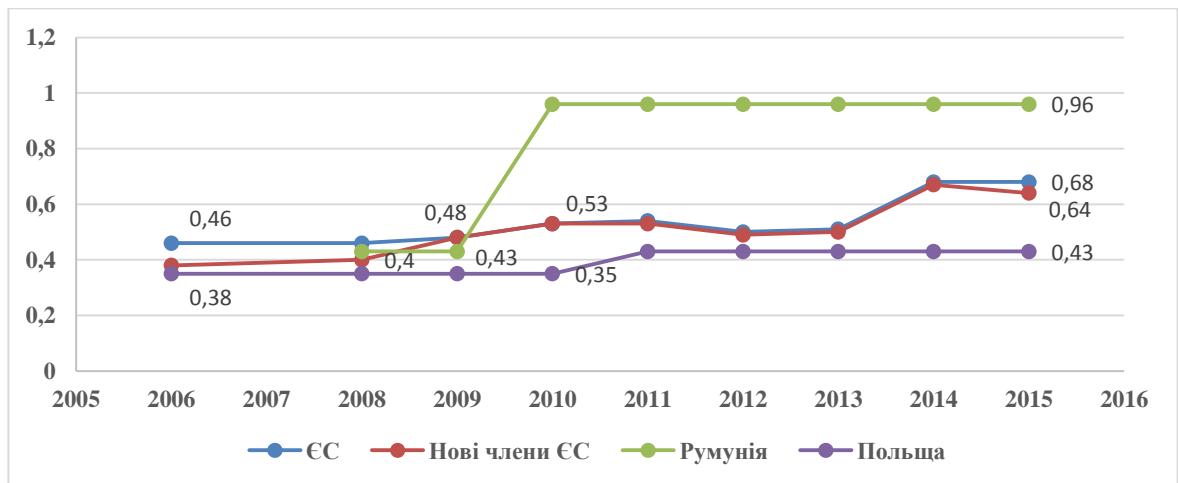


Рисунок – Динаміка індексу розвитку СБП у країнах ЄС [6]

Слід відмітити, що у даному напрямі Україна має досвід середньострокового бюджетування на макrorівні (підхід «зверху-вниз»), тобто урядом добре відпрацьовані механізми розробки прогнозів економічного розвитку на три роки вперед і формування середньострокових прогнозів макророзвитку показників та основних принципів бюджетної політики.

Міжнародна практика свідчить про цілу низку методів макрофінансового бюджетування, серед яких слід виокремити такі [8]:

- система «планування – програмування – бюджетування» («Planning – Programming – Budgeting System») – система першого покоління, яка спрямована на розробку соціальних програм, соціальних завдань та цілей;
- бюджетування з нуля або складання бюджету на нульовій основі («Zero-Based Budgeting»), що передбачає кожне бюджетування починати з нульового розрахунку ефективності та результативності використання коштів;
- метод програмного бюджетування («Program Budgeting») дає змогу розрахувати кінцевий вимір витрат на кінцевий результат;
- бюджетування, орієнтоване на результат («Results-oriented Budgeting»), основою якого є результат та управління ним;
- програмно-цільовий метод тощо.

На особливу увагу заслуговує метод програмно-цільового бюджетування. Більшість країн цей метод визначила як найпрогресивніший у бюджетному плануванні. Його особливістю є високий рівень результативності. Початок його застосування відбувся у 60-х роках минулого століття у США і застосовується понад 50 років як на державному, так і на місцевому рівнях. Відмітимо, що американське бюджетне планування має свої особливості. Так, програмний бюджет не затверджується законом про бюджет, а програмні витрати федерального бюджету відображаються в бюджетних документах, що входять до складу пакета бюджетних документів, який щорічно спрямовується Президентом США до Конгресу. Програмний бюджет планується на десятирічний період, в якому подаються стратегічні, довгострокові і короткострокові цілі та завдання розвитку країни [9].

Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі Великобританії ґрунтується на таких принципах:

- визначення цілей бюджетної політики з урахуванням основних пріоритетів державної політики;
- розробка бюджетної стратегії та визначення обсягу витрат щодо забезпечення державних функцій і витрат;
- визначення для кожного міністерства цілей та завдань, а також цільових показників обсягу, якості та ефективності надання бюджетних послуг [10].

Слід зазначити, що впровадження програмно-цільового методу сприяло забезпеченню державних пріоритетів під час розроблення бюджетної політики, вплинуло на бюджетну дисципліну, ефективне використання бюджетних коштів. Такий результат був досягнутий завдяки реформуванню системи державного управління за підтримки уряду Великобританії.

Також, відмітимо, що у Новій Зеландії програмно-цільовий метод застосовується з 1989 року, а з 1994 року впроваджується середньострокове бюджетування, яке спрямовано не на кінцеві результати, а на безпосередні. Цей процес відображає діяльність державних органів влади, їх фінансову відповідальність та ефективність використання державних фінансів.

**Висновки.** Отже, для ефективного бюджетного планування українському уряду необхідно під час розроблення бюджетної політики в основу покласти саме програмно-цільовий метод планування на середньостроковий період з методологічним підходом оцінки результативності його виконання. Крім цього, слід провести вдосконалення бюджетного законодавства та запровадити зміни в організаційній структурі управління бюджетними коштами.

Також світовий досвід організації бюджетного планування дає змогу оцінити прямі і кінцеві результати діяльності органів влади. Україні необхідно більш чітко визначити поняття «прямі результати», сутність яких полягає в обсягу надання державних послуг, та «кінцеві результати», тобто визначити певні макроекономічні та соціальні наслідки. Таким чином, це буде впливати на виконання бюджетної політики, обґрунтоване виконання цілей та завдань, ефективно управління державними коштами.

Такі підходи бюджетного планування, дадуть змогу уряду більш ефективно здійснювати управління державними фінансами як у майбутньому періоді, так і у поточному році; обґрунтовано проводити загальнодержавну політику, зокрема бюджетну, у напрямі сталого економічного розвитку країни та зростання добробуту населення.

Подальший розвиток СБП в Україні потребуватиме, з-поміж іншого, таких заходів, як перегляд та пріоритизація галузевих бюджетних програм та державних інвестиційних проєктів; розвиток багаторівневих та прозорих зв'язків між бюджетними програмами нижчих рівнів та високорівневими цілями уряду, залучення всіх учасників бюджетного процесу до постановки середньострокових цілей; розробка якісного механізму оцінки ефективності видатків; збільшення ступеня охоплення державного сектору середньостроковим плануванням.

Також впровадження СБП матиме позитивний вплив на діяльність державних структур у напрямках: здійснення моніторингу стану кожного з секторів економіки; контролю виконання бюджетних програм; дослідження процесів впливу державних видатків на національний розвиток у середньостроковій перспективі; поєднання короткострокових та середньострокових бюджетних цілей; виділення вузьких сфер витрачання коштів, які у межах окремих бюджетних цілей будуть пріоритетними, тощо.

Саме тому взаємозв'язок середньострокового бюджетного планування із застосуванням програмно-цільового методу забезпечить послідовність у прийнятті бюджетних рішень; відбудеться взаємозв'язок між стратегічними цілями державної політики із запропонованими цільовими бюджетними програмами з визначенням обсягів фінансових ресурсів та їх цільового використання; покращення контролю та відповідальності за їх використання; формування умов для проведення послідовної та обґрунтованої фінансової і бюджетної політики.

#### **Список використаних джерел:**

1. Brumby, J. et al., 2014. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. The World Bank
2. Introduction to Medium-Term Expenditure Frameworks: Briefing Note (2009), OECD: <https://www.oecd.org/env/outreach/42942138.pdf>
3. Based on European Commission, Directorate – General for Economic and Financial Affairs (2007), Public Finances in EMU. – 449 p. – P. 152.
4. Brumby, J. et al., 2014. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. The World Bank
5. Лондар С.Л. Середньострокове бюджетне планування як інструмент підвищення ефективності бюджетної політики / С.Л. Лондар, А.В. Козоріз // Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України : зб. матер. ІХ Міжнар. наук.-практ. конференції (Київ, 25–26 жовтня 2012 року). – К., 2012. – С. 40–43
6. Середньострокове бюджетне планування в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: [https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/MT-budgeting\\_.pdf](https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/MT-budgeting_.pdf).
7. Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries (2001), OECD: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>

8. Бюджетний менеджмент : [підручник] / [В.М. Федосов, В.Л. Опарін, Л.П. Сафонова та ін.] ; за заг. ред. В.М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с

9. Мацедонська Н.В. Світовий досвід бюджетного планування та його впровадження в Екрані [Електронний ресурс] / Мацедонська Н.В. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://global-national.in.ua/archive/19-2017/80.pdf>.

10. Лагутін В.Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці : [монографія] / В.Д. Лагутін. – К. : КНТЕУ, 2007. – 248 с.