

Жук Інна Іванівна¹ , Петричук Світлана Іванівна² 

Inna Zhuk

Svitlana Petrychuk

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПАРАДИГМИ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

FOREIGN EXPERIENCE OF THE PARADIGM OF MEDIUM-TERM BUDGET PLANNING
AND ITS APPLICATION IN UKRAINE

АНОТАЦІЯ:

У статті досліджено сутність середньострокового бюджетного планування, його завдання та етапи розвитку у зарубіжній, зокрема європейській практиці. Доведено доцільність використання багаторічного підходу в бюджетному процесі та з'ясовано його переваги та недоліки. Обґрунтовано особливості середньострокового бюджетного планування його функції та методи застосування в Україні. Охарактеризовано інструментарій та ключові елементи, які мають бути втілені у системі середньострокового планування згідно з рекомендаціями Єврокомісії. Охарактеризовано особливості запровадження програмно-цільового методу як найбільш ефективної форми бюджетування як на державному так і регіональному рівнях. Визначено напрями удосконалення стратегічного фінансового управління за рахунок запровадження бюджетного середньострокового планування в бюджетну практику України.

ABSTRACT:

The article examines the essence of medium-term budget planning, its tasks and stages of development in world, in particular European practice. The expediency of using a multi-year approach in the budget process and its advantages and disadvantages are proved. The peculiarities of medium-term budget planning of its function and methods of application in Ukraine are grounded. The toolkit and key elements to be implemented in the medium-term planning system according to the recommendations of the European Commission are described. The peculiarities of implementation of the program-target method as the most effective form of budgeting both at the state and regional levels are characterized.

¹ канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів, банківської та страхової справи

Навчально-наукового інституту менеджменту, економіки та фінансів ПрАТ «ВНЗ» МАУП», УКРАЇНА

Associate Professor of Department of Finance, Banking and Insurance

Educational and Scientific Institute of Management of Economics and Finance, the Private Joint-Stock Company «Higher Education Interregional Academy of Personnel Management, UKRAINE

² канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів, банківської та страхової справи

Навчально-наукового інституту менеджменту, економіки та фінансів, директор Чернівецького інституту ПрАТ «ВНЗ» МАУП», УКРАЇНА

Associate Professor of Department of Finance, Banking and Insurance

Educational and Scientific Institute of Management of Economics and Finance, Director of the Chernivtsi Institute, the Private Joint-Stock Company «Higher Education Institution «Interregional Academy of Personnel Management», UKRAINE

The directions of improvement of strategic financial management by means of introduction of budgetary medium-term planning in budgetary practice of Ukraine are determined.

It is proved that the significance and urgency of medium-term budget planning in the budget process is quite significant, and most importantly, it is economically justified from the standpoint of all participants in budget relations. It is necessary to understand and note that the best international, in particular, European experience, should be a diagnostic indicator, not a template used to implement reforms.

The main task is to develop procedures and mechanisms that will allow sector ministries and departments to plan expenditures based on reasonable assumptions about available budget resources and the state - to ensure transparency, flexibility and the possibility of operative adjustment of budget items taking into account changes in the budget policy of the country.

ВСТУП.

За останні роки уряди багатьох країн прийняли широке коло реформ, щоб зробити фіскальну політику більш послідовною та ефективною в застосуванні у середньостроковій перспективі. В основу покладено дві основні реформи - бюджетування на виконання та середньострокові витрати. Основними елементами є - поліпшення управління державних фінансів. В умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в країні, основною особливістю її сучасного соціально-економічного розвитку залишається високий рівень зовнішніх і внутрішніх невизначеностей. Ця ситуація, неабияк, вимагає використання досконалих методик стратегічного середньострокового бюджетного планування, гнучкості та цілеспрямованого застосовуваного інструментарію, використання підходів та методів, орієнтованих на досягнення цілей та завдань сучасного політичного, фінансового та соціально-економічного розвитку держави.

Актуальність дослідження обумовлюється об'єктивною необхідністю становлення дієвої системи середньострокового бюджетного планування та прогнозування бюджету в Україні на найближчу перспективу, а також підвищення результативності й прозорості використання бюджетних коштів в умовах поглиблення співпраці України з Європейським Союзом (ЄС).

Застосування стратегічного середньострокового бюджетного планування у бюджетному процесі країни є об'єктивною потребою та необхідною умовою фіскальної консолідації. Досліджували проблеми впровадження стратегічного бюджетного планування та обґрунтували їх у своїх працях зарубіжні дослідники. (М. Шервуд 2015) досліджувала середньострокове бюджетне планування в європейських країнах, (Дж. Бреннан, Дж. Б'юкенен 2005) досліджували проблему, що лежить на стику політичної економії та теорії державного управління. Усе більш активну участь держави в бізнесі та господарському регулюванні піднімали питання



про практику прийняття рішень. Суть проблеми - як домогтися, щоб прийняття законів, встановлення податків, розподіл бюджетних коштів, інші рішення владних структур дійсно відповідали потребам суспільства, а не окремих осіб або груп населення. (П. Шумейкер 1995) в своїй праці «Сценарне планування: інструмент стратегічного мислення», як «раціональний метод висвітлення вірогідних варіантів майбутнього, в яких можуть реалізуватися прийняті організаційні рішення», (М. Лінгрен та Х. Бандхольд 2009) у праці «Сценарне планування. Зв'язок між майбутнім і стратегією», довели, що сценарне середньострокове планування підвищує ефективність діяльності більшості компаній, організацій та держави в цілому. В якості контрольного показника може виступати наприклад збалансованість бюджетів у певному середньостроковому періоді. Чималий внесок зробили і вітчизняні дослідники, зокрема (Плескач В., Івасюк І. 2012) досліджували середньострокове прогнозування доходів Державного бюджету України з допомогою методу експоненціального згладжування, (Мазярчук В., Стадник М. 2017) акцентували у своїй праці на застосуванні міжнародного досвіду середньострокового бюджетного планування в Україні, з думкою авторів погоджуємося та пропонуємо застосування цього методу з певними допрацюваннями, (Молдован О. 2015), вказав на умови оптимізації бюджетного планування в Україні, (Остріченко Ю. 2011) досліджував досвід застосування стратегічного бюджетного планування в країнах з ринковою економікою, (Головатий М. 2015) обґрунтував концептуальне соціально-економічне становлення держави в цілому в контексті співпраці суспільства та держави.

Метою статті є обґрунтувати необхідність розвитку системи стратегічного середньострокового бюджетного планування в Україні на основі дослідження провідного зарубіжного досвіду, оцінки вітчизняних наукових розробок та практики державного бюджетування, а також необхідно з'ясувати та охарактеризувати особливості бюджетного планування як інструменту забезпечення результативності й ефективності стратегічного управління в умовах модернізації системи державних фінансів в Україні..

ОСНОВНА ЧАСТИНА.

Середньострокове бюджетне планування (ССБП) – це формування головними розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності на середньостроковий період, визначення обсягів необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі [1].

Середньострокові плани розробляються переважно на термін від 1 до 5 років.

Переваги середньострокового бюджетного планування:

- Базується на чітко сформульованих цілях і пріоритетах бюджетної політики;
- Дає оцінку відповідності поточної політики та її майбутнього впровадження фіскальній стратегії держави;
- Надає бюджетному процесу риси безперервності й наступності;
- Покращує ефективність розподілу державних ресурсів, підвищуючи прозорість і підзвітність у бюджетному процесі й забезпечуючи механізм систематичного перегляду бюджетних зобов'язань і пріоритетів витрачання бюджетних коштів;
- Може слугувати своєрідним механізмом підвищення взаємодії між різними державними установами, заохочуючи галузеві міністерства до вищого рівня залученості у бюджетний процес [1].

Є також і недоліки середньострокового бюджетного планування:

- Надмірне покладання на оцінки майбутніх показників при формуванні бюджету, що може призвести до негнучкості у фіскальній політиці;
- Оптимістичні проектування багаторічного бюджету, які можуть бути використані як виправдання для необґрунтованих програм витрачання державних коштів;

Багаторічне бюджетування може бути складним і адміністративно затратним інструментом. Для зменшення впливу негативних факторів в середньостроковому бюджетному плануванні застосовуються основні підходи до прогнозування показників бюджетного планування:

- Експертне прогнозування бюджетного планування здійснюється фахівцями, добре обізнаними із особливостями бюджетного планування, формуванням дохідної та видаткової частини.
- Економічне прогнозування використовує статистичні та математичні методи, водночас його головними недоліками є невисока точність результатів прогнозування і значний обсяг інформації, необхідний для його реалізації.
- Прогнозування часових рядів – це прогноз бюджетних показників, який враховує їхню динаміку за минулий період часу [1].

Середньострокові рамки видатків застосовують багато країн, що допомагає будувати фіскальну політику та передбачуваність витрат через більш стратегічне, багаторічне планування бюджету на перспективу.

Особливо важливими у багатьох країнах були концепти та методи щодо підвищення уваги до досягнення результатів державних витрат (тобто покращення співвідношення ціни та якості).

Функції середньострокового бюджетного планування:

1. Середньострокове бюджетне планування є важливим інструментом для органів, що формують фіскальну політику, оскільки надає змогу розширити період оцінки наслідків рішень у сфері бюджетно-податкової політики понад один бюджетний період. ССБП складається на основі макроекономічних прогнозів, а тому дозволяє визначити, чи у середньостроковій перспективі уряд матиме достатньо коштів для фінансування всіх прийнятих програм. Тому органи, що визначають бюджетно-податкову політику, здійснюють на середньострокову перспективу (сальдо бюджету та борг, видатки, доходи, а також їх складові) на рівні всього сектора загального державного управління.

2. Середньострокове бюджетне планування також надає змогу ефективно вирішити проблему постійного браку коштів для фінансування усіх заходів та програм, що лобіюються різними групами суспільства, що є головною причиною подальшого зростання рівнів дефіциту бюджету та державного боргу.

3. Середньострокове бюджетне планування є одним з важливих інструментів вдосконалення процесу формування фіскальної політики. За його відсутності зростає ризик того, що видатки бюджету будуть перерозподілятися в результаті прийняття рішень щодо виділення додаткових коштів, для чого необхідно переглядати попередні або теперішні рішення. У випадку, коли попередні рішення приймалися політичними опонентами, перегляд програм фінансування може мати політичний підтекст [2].

На сьогодні у більшості країн Європи необхідність середньострокового бюджетного планування законодавчо затверджена. У Євросоюзі стандартом вважається модель «наступний за поточним + два наступні роки». Поточний рік є бюджетним, відповідно на цей рік складається бюджет і прогноз. Невід'ємною частиною середньострокового планування є система фіскальних правил та обмежень.

Рекомендації Єврокомісії щодо формування фіскальних правил для підвищення їх ефективності:

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.

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 двох цілей: обмежити негативний вплив від порушення та припинити діяльність, що призвела до нього. У разі суттєвих порушень повинні накладатися санкції на безпосередніх порушників фіскальної дисципліни.

5. Винятки. Важливим елементом будь-якого ефективного фіскального правила є наявність винятків, коли можливі відступи від нього. Такий підхід має змогу зробити систему гнучкою та виключити ситуації, за яких наявність певного фіскального правила тільки знижує ефективність функціонування державних фінансів [3].

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

1. Покриття середньостроковим планом усіх державних видатків або мінімум видатків центральної влади та сектору соціального забезпечення. Строк планування має становити 3-4 роки, враховуючи поточний рік.

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 передбачати програму дій, які становитимуть реакцію на ці відхилення [3].

Першими країнами, які запровадили практику використання СБП, були Великобританія (в частині середньострокового планування об'єктів таргетування — 1960 рік) та Німеччина (1967 рік). У Німеччині такі дії були пов'язані з метою сприяння економічній стабільності та зростання. В Італії — з прийняттям Закону “Про застосування середньострокового бюджетного планування” від 1988 року. Фінляндія, Нідерланди та Швеція у 1990-х роках також впровадили цей вид бюджетного планування. У Фінляндії та Швеції це сталося у відповідь на існуючу економічну та фінансову кризу, яка у свою чергу зробила процес запровадження СБП простішим. У Нідерландах основною мотивацією для збільшення періоду бюджетного панування стало усвідомлення того, що зростання видатків мало нестійкий характер. Було усвідомлено, що зменшення податкового навантаження відбудеться тільки у разі стримування росту державних видатків [4].

Зважаючи на існування позитивної світової практики, у 2000-х роках ще п'ять країн (Австрія, Естонія, Франція, Польща та Словаччина) законодавчо закріпили застосування СБП. Далі цей процес зазнав прискорення. До прикладу, каталізатором у країнах Європейського союзу (далі — ЄС) стало прийняття Бюджетної Директиви (Council Directive 2011/85/EU on budgetary frameworks) [5], ст. 9 якої передбачала, що країни — члени ЄС встановлюють достовірні, ефективні середньострокові бюджетні рамки, які передбачають мінімум три роки бюджетного планування, з метою забезпечення багаторічної перспективи у національному бюджетному плануванні [6].

Моделі СБП у міжнародній практиці не можна вважати однотипними, адже підходи країн мають свою специфіку, продиктовану національними особливостями. У зв'язку з цим основними критеріями, що спричиняють появу різних підходів до механізму застосування СБП є: - рівень політичної волі; - період планування; - область використання; - рівень деталізації; - визначення планового показника; - неврахування окремих пунктів, статей; - перехідні кошти; - обов'язковий характер. [7] Успішна реалізація середньострокового бюджетного планування і його вплив на управління бюджетом та бюджетні показники дещо різняться за країнами. Така тенденція викликана різними національними особливостями у межах економічної ситуації, політичних настроїв, розподілу державної влади тощо [6].

У більшості країн, зокрема у Великобританії, Канаді, Нідерландах, Швеції, Франції, Новій Зеландії та інших, середньостроковий бюджет розробляється, вноситься і коригується одночасно із щорічним бюджетом. Наприклад середньострокове бюджетне планування у Швеції – законодавчо обов'язкове, здійснюється на три роки та є основою для складання щорічного бюджету. Середньострокове бюджетне планування ґрунтується на принципі трирівневого складання фінансового плану. На першому етапі уряд формує фінансову 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 передбачити обсяг видатків, що перевищує встановлені середньостроковим планом ліміти. Третій етап. На цьому етапі уряд Швеції формує план видатків таким чином, щоб загальна сума 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 фінансовий 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 4-6 разів на рік. 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 [8]. Ця країна є гарним прикладом для України у середньостроковому бюджетуванні та в загальному веденні фінансово-економічної діяльності.

Реформи бюджету застосовуються в багатьох Країнах-кандидатах та Країнах-членах Європейського Союзу (ЄС), зокрема таких як Болгарія, Хорватія, Латвія, Польща, Словаччина., Туреччина та ін.

Процес бюджетного планування в Туреччині має такі визначальні особливості:

- Одночасна централізація та перерозподіл повноважень з прийняття рішень у процесі бюджетного планування;
- Кредити Міжнародного валютного фонду в режимі надійної опори як фіскальне правило (тобто, включення кредитування від МВФ як невід'ємної складової середньострокового бюджетного планування);
- Дуже деталізована бюджетна класифікація.

Бюджетний процес Туреччини централізований, але передбачає делегування окремих повноважень на нижчі рівні. Діє чіткий порядок прийняття рішень, за якого головні повноваження має Вища планова рада. Головою 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. Основною складовою 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. 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. Установи, що керують цим процесом:

1. Міністерство фінансів, яке відповідає за загальнодержавну фінансову політику, включаючи підготовку бюджету, формування надходжень, складання звітів. Міністерство відповідає за гармонізацію та координацію державного фінансового контролю;

2. Державна планова організація, яка відповідає за довгострокове планування, макроекономічний моніторинг та прогнозування, середньострокове стратегічне планування, підготовку інвестиційних програм;

3. Казначейство, яке відповідає за управління грошовими коштами, коротко- та довгострокове управління державним боргом, відносини з міжнародними державними організаціями, моніторинг діяльності державних підприємств та позабюджетних фондів.

Фінансове 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.

2. 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 фінансовий 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 направляється 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 [9].



Україна також на шляху середньострокового бюджетного планування. У 2019 році розпочався процес цілісного планування на три роки, що є фактично стандартом правильного бюджетування. 6 грудня цього ж року Верховна Рада ухвалила у другому читанні та в цілому закон №9084 "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України"[10], а вже 8 січня президент підписав законопроект №8044 "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (про правову основу для впровадження середньострокового бюджетного планування)"[11]. Метою розробки Закону було створення правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування, подальший розвиток програмно-цільового методу, а також удосконалення окремих норм Бюджетного кодексу України (далі - Кодекс), що регулюють відносини, які виникають у процесі виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

В частині середньострокового бюджетного планування на державному рівні запроваджується складання Бюджетної декларації як документу державного стратегічного планування, який визначатиме основні засади бюджетної політики на середньостроковий період (замість Основних напрямів бюджетної політики на плановий рік та Прогнозу державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, які скасовуються).

Бюджетна декларація міститиме, зокрема, сукупні стелі видатків та стелі видатків головних розпорядників коштів державного бюджету, цілі та показники результату їх діяльності (фактичні та очікувані на середньостроковий період), загальну оцінку фінансових ризиків.

Передбачається встановлення бюджетних правил, зокрема, щодо дефіциту державного бюджету та обсягу надання державних гарантій, затвердження Стратегії управління державним боргом на середньостроковий період, перелік випадків уточнення стель, визначених Бюджетною декларацією, при підготовці проекту державного бюджету та Бюджетної декларації на наступний період.

Також передбачається оновлення бюджетного календаря, а саме встановлення строків підготовки Бюджетної декларації та інформації, необхідної для її складання.

Пропонується унормувати поняття "фінансові ризики" та установити, що загальна оцінка фінансових ризиків та звіт про фінансові ризики включається відповідно до Бюджетної декларації та до матеріалів, що додаються до проекту закону про Державний бюджет.

Запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні передбачає складання місцевого фінансового плану, який ґрунтуватиметься на Бюджетній декларації.

В частині удосконалення програмно-цільового методу зокрема, пропонується:

- уповноважити головних розпорядників бюджетних коштів організовувати та здійснювати моніторинг, проводити оцінку ефективності бюджетних програм, з подальшим використанням результатів такої оцінки при складанні та аналізі бюджетних запитів відповідно як головними розпорядниками, так і Мініном;

- запровадити огляд видатків як новий інструмент підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів та підвищення ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері діяльності;

- унормувати поняття державних послуг;

- визначати напрями використання коштів бюджетної програми з урахуванням державних послуг, що надаються в межах бюджетної програми у паспорті бюджетної програми.

Пропонується доповнити Кодекс положеннями щодо підвищення рівня доступності інформації про бюджет, зокрема в частині: публічного представлення інформації про виконання бюджетних програм, в тому числі досягнення їх результативних показників; оприлюднення інформації про досягнення цілей та показників результату діяльності головних розпорядників бюджетних коштів за звітний бюджетний період та результатів оцінки ефективності бюджетних програм.

Разом з тим, змінами до Кодексу визначається спільний інвестиційний проект як один із інструментів реалізації інвестиційної політики, реалізація якого здійснюватиметься з використанням коштів кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії від міжнародних фінансових організацій, іноземних кредитних установ з відбудови, при цьому передбачено виключення спільних інвестиційних проектів з відбору державних інвестиційних проектів.

Прийняття Закону сприятиме побудові ефективної системи управління державними фінансами, розподілу бюджетних коштів та ефективному наданню державних послуг через запровадження середньострокового бюджетного планування, яке має на меті забезпечення розподілу ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави, посилення бюджетної дисципліни, планування і оцінювання виконання державного бюджету,



посилення контролю за фінансовими ризиками та здійснення заходів для їх мінімізації, підвищення ролі і відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів щодо визначення пріоритетів своєї діяльності та ефективного використання таких коштів для їх досягнення, проведення аналізу доцільності та ефективності видатків і зміни підходів до їх здійснення шляхом переходу від утримання установ до надання якісних державних послуг, забезпечить послідовність бюджетної політики, довіру з боку суспільства та інвесторів [12].

В Україні запроваджують середньострокове бюджетне планування, та застосовують новачки реформи. Блоки цієї реформи в Україні почали запроваджувати протягом останніх років. Зокрема, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (МЕРТ) розробило прогноз макроекономічних показників та у 2018 році на засіданні уряду схвалили стратегію управління державним боргом на три роки [13]. Стратегією було визначено завдання для Міністерства щодо зменшення боргу до 60% в 2018 році, 52% в 2019 році та 49% в 2020 році. Вона також встановлювала якісні цілі, які дозволяли не тільки знизити рівень боргу до ВВП, а й покращити його структуру і знизити ризики, які йому притаманні [14].

Інші заходи, заплановані в рамках Стратегії, скеровані на зміцнення відносин з інвесторами, залучення міжнародних інвесторів на внутрішній ринок України, а також роботу з покращення рейтингу України як позичальника. Результатом дій зі зміцнення інституційної спроможності стане створення Агенції з управління боргом відповідно до найкращих міжнародних практик.

«Стратегія управління боргом – невід’ємний елемент комплексної Стратегії управління публічними фінансами, втілення всіх елементів якої, і особливо запровадження середньострокового бюджетування, оглядів видатків, контролю за фінансовими ризиками та реформування податкової та митної сфери, — дозволить на тлі непорушної макроекономічної стабільності максимально прискорювати зростання економіки, збільшувати рівень інвестицій та як результат підвищувати добробут наших громадян [14].

“Однорічний бюджет та однорічне бюджетування не дозволяє вирішувати низку проблем, зокрема: непередбачуваність податкової бюджетної політики, відсутність цілісної системи, коли у є стратегія, але бюджет забезпечує її виконання лише на рік, а далі - невизначеність. Це також сфокусованість виключно на затрати” [15].

Середньострокове бюджетне планування, що застосовуватиметься в Україні передбачає такі основні нововведення:

1. Узгодження бюджетного та стратегічного планування (визначення пріоритетів для держави та для всіх головних розпорядників коштів). Передбачені стратегічні плани розвитку та оцінка витрат на впровадження.

2. Запровадження нової бюджетної декларації, яка по суті стає головним документом бюджетного процесу. У ній будуть зазначені всі фінансові можливості, які є в країні на 3 роки. Суттєво змінюється зміст бюджетної декларації. На додаток до обов'язкових ВВП, інфляції, держборгу, з'являться загальні граничні показники видатків на три роки та загальні видатки для надання кредитних коштів кожному з головних розпорядників. Також передбачені цілі та оцінка фіскальних ризиків.

3. Новий бюджетний календар. За прогнозами згідно з ним, до 15 травня Мінфін повинен подати на розгляд уряду бюджетну декларацію на три роки, а до 1 червня Кабмін повинен її схвалити. До 15 липня документ повинна схвалити Рада. Подача бюджету на розгляд залишається незмінною - 15 вересня.

4. Розширення бюджетних правил. Серед головних правил: державний борг не може перевищувати 60% від ВВП країни, а дефіцит держбюджету не може сягати вище 3%.

5. Питання видатків залишається у минулому, замість цього, громадянам надаватимуться послуги.

6. Програмою передбачені оцінка фіскальних ризиків та оцінка ефективності розподілу коштів, а ще більша відповідальність розпорядників цих коштів.

Фактори, які визначають швидкість і успіх реформи, зокрема, включають як характер, так і якість та громадськість установи і закони всередині країни, плюс ступінь технічного знання, ступінь зусиль та досвіду, застосовані до проектування та впровадження цих методів. У більшості випадків такі типи бюджетних реформ ініціюються в умовах державного управління, в яких інституційні можливості та технічне розуміння є не ідеальними. Тому незмінно має бути зроблений великий досвід навчання та допомоги для концепцій та підходів, які спочатку не можуть бути добре пристосовані до ситуації, або добре сприйняті посадовими особами у розпорядженні міністерств. Отже, терпіння і наполегливість, включаючи мужність, щоб зробити добро, але непопулярні рішення, а також підтримка міністерствам і відомствам. Правильна увага до управління змінами також підвищить ймовірність успіху.



Інституційно важливо, щоб уряд у цілому був наполегливим та ставив перед собою цілі і вимоги до реформ і мав сильних лідерів, як на політичному, так і бюрократичному рівнях, забезпечуючи керівництво та спрямовуючи на правильний шлях на кожному етапі. Ці реформи передбачають низку складних кроків, починаючи зі змін бюджетних класифікацій, деякі повністю нові управлінські концепції, впровадження нових ІТ-систем та зміни поведінки державних службовців. Все це вимагає позитивного і визначеного ставлення влади з хорошим спілкуванням між центром, Міністерством фінансів, Міністерством економічного розвитку і торгівлі та іншими галузевими міністерствами та регіональними представництвами зокрема. Зусилля реформ, як правило, є більш успішними, стійкими та результативними де процес реформування отримує стільки ж уваги, що і субстанція, і де спільно працюють команди, ефективно навчаються та вдосконалюються на робочому місці, переймаючи досвід розвинених країн.

Україна прагне зробити свій бюджет більш передбачуваним середньостроковим та більш прозорим. А Середньострокові витрати та бюджетування на основі результатів діяльності як необхідні та важливі розробки для поліпшення управління державними фінансами та економічною конкурентоспроможністю. Бюджетування на основі результатів діяльності, результативних показників є основним крок у модернізації та вдосконаленні управління та адміністрування державних фінансів. Це також є ключовим компонентом у стратегії покращення організації та ефективності державного сектору.

Україна все ще перебуває на ранній стадії реформ. Сильне політичне керівництво та підтримка має вирішальне значення для її успішної реалізації. Політична прихильність Європи може допомогти впровадити сучасне управління державними фінансами.

Критичним фактором для України є забезпечення того, щоб реформа середньострокового бюджетування була частиною широкої програми реформ. Потрібно підвищити спроможність для проведення реформ пов'язаних з державною службою, запровадженням середньострокової структури витрат і створенням інтегрованої інформаційної система фінансового менеджменту. Потрібно здійснити розробку бюджету в рамках ефективної, особливо методологічної рекомендації щодо створення програмної структури та встановлення ефективності цілей та показників. Це має ключове значення для даної реформи.

Робота включає приведення програм до стратегічних документів Уряду, створення ефективної системи моніторингу та оцінки.

Найбільший виклик Україні полягає у проведенні та закріпленні реформи середньострокового бюджетування на основі результативності діяльності. Фактором є не тільки підготовка законодавчих змін, проектна програма, структура та вибрані показники ефективності, але як їх поєднати та інтегрувати у бюджетні стратегії та цивільні повсякденні процедури фінансового управління службою. Значно більше зусиль спрямовується на розробку та підготовку законодавчих ініціатив, ніж функціонування програми.

Реформа бюджетування на основі ефективності та результативності вимагає великої підтримки з боку державного управління та потенціалу змінюватися. Це критичний фактор успіху.

Структура державного управління не дуже підходить для Концепції управління щодо отримання результатів. Весь державний сектор розкиданий над численними та в значній мірі автономними структурами, які не мають керівного нагляду. Існує обмежена співпраця між центральною та місцевою владою і в межах галузевих міністерств. Пропозиції державних службовців щодо бюджетування дуже рідко використовуються для оцінки, ефективності засосування та планування і на нашу думку потребують більшої уваги, що позитивно відобразиться на роботі державного сектору. Продуктивність -бюджетування в основі бюджету ставить державних службовців до ролі постачальників послуг громадськості. Основою для цього є цільові показники та показники для їх оцінки. Змусити персонал міністерства бути більш орієнтованим на клієнта – це виклик. Зустріч з ним вимагатиме розробки та впровадження систем які забезпечують надійні та своєчасні відгуки клієнтів, а також організаційна культура, що цінує зворотний зв'язок і використання її змусить постійно покращувати послуги для цих клієнтів. Вона вимагає організаційної культури, що заохочує досягнення узгоджених цілей і заохочує весь персонал і підрозділи, щоб вчитися на своїх помилках і брати участь у постійному вдосконаленні.

Не залишимо без уваги той факт, що в Україні необхідно підвищити якість державної служби. Саме продуктивність, культура управління є недорозвиненою і майбутні державні службовці не знають сучасних систем управління. Більше можливостей у цій сфері є необхідні. Мінфіну потрібно усвідомити цю проблему і прикласти максимум зусиль і розпочати масову підготовку службовців.



Навчання для державного управління (як управлінського, так і оперативного) потрібно фінансувати із спеціальних фондів. Основна мета - це

запровадити більш високі стандарти державної служби та поліпшити розробку політики і впровадження. Зараз потрібно підвищувати потенціал, зберігаючи та мотивуючи високу якість персоналу, що вже стає викликом.

Збереження продуктивності персоналу вимагає привабливих стимулів. Поточна система оплати праці складна і непрозора. Існують значні викривлення у зарплатах, що сплачуються різними міністерства. Система заохочення не заснована на заслуг, дискреційна непрозора. У цілому в системі людських ресурсів відсутній центральний контроль і, хоча деякі міністерства є кращими за інших у цьому відношенні, слабе лідерство, відсутні сучасні методи управління

персоналу не приділяється достатньо часу та ресурсного забезпечення.

Все це має тенденцію до зменшення мотивації персоналу. Хронічна політизація, система впливає на якість персоналу, особливо на високих рівнях. Коли сильне керівництво зверху вниз залучає державних службовців, тільки тоді співробітники розуміють процес реформ і приймають його як один з урядових, тоді головними пріоритетами буде їхня опозиція. Державні службовці повинні бачити переваги у реформі. Якщо цього не відбудеться, реформи не матимуть успіху.

Загалом дослідження показало, що значимість та нагальність середньострокового бюджетного планування у бюджетному процесі є досить значною, а головне, економічно виправданою з позиції усіх учасників бюджетних відносин. Потрібно усвідомити та зауважити, що кращий міжнародний, зокрема європейський досвід має бути діагностичним індикатором, а не використовуваним шаблонним у впровадженні реформ.

Основне завдання полягає у тому, щоб розробити процедури і механізми, що дозволять галузевим міністерствам та відомствам планувати видатки, виходячи з обґрунтованих припущень про наявні бюджетні ресурси, а державі — забезпечити прозорість, гнучкість та можливість оперативного коригування статей бюджету з урахуванням змін бюджетної політики країни [6].

Хочемо ще зазначити, що деякі країни дозволяють перенесення невитрачених асигнувань на наступний бюджетний рік (роки). Наприклад, в Естонії відповідно до параграфу 7-8 Закону “Про Державний бюджет” [20] дозволяється частину невикористаних ресурсів переносити з поточного бюджетного року на наступний, але встановлюється межа для таких

перехідних коштів на рівні 3% від загальної суми витрат, за винятком інвестиційних проектів та співфінансування проектів, що частково фінансовані ЄС [16]. Для таких винятків всі невикористані суми можуть бути перенесені у повному обсязі на наступний бюджетний рік.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ.

Узагальнюючи можемо стверджувати, що на сьогодні переважна більшість розвинутих держав вже давно відмовилась від політики ручного та кон'юнктурного управління бюджетом, сформувавши ефективну систему вироблення пріоритетів використання публічних коштів. В її основі лежать професійне бюджетне прогнозування та жорстке середньострокове бюджетне планування, тісно інтегроване у систему загальнодержавного планування [17]. Наприклад, уже починаючи з кін. 90-х років XX ст. у країнах ЄС вводиться саме обов'язкове трирічне прогнозування бюджетних показників, яке повинне сприяти підвищенню ефективності й результативності використання публічних коштів [18, с. 45].

Соціально-політичне та фінансово-економічне партнерство між Україною та іншими розвинутими країнами, зокрема ЄС зможе забезпечити конструктивність у формуванні та реалізації поставлених цілей [21], зокрема щодо середньострокового бюджетного планування та його застосування в Україні й забезпечить потенційний розвиток як окремих регіонів так країни цілому. Здатність держави трансформуватися та переймати досвід розвинених країн має велике значення на сучасному етапі реформування та розитку.

Отже, ключові елементи, які мають бути втілені у системі середньострокового планування в Україні на наше переконання та згідно рекомендацій Єврокомісії такі [19]:

- План має покривати всі державні видатки, або, як мінімум, видатки центральної влади та сектор соціального забезпечення.

- Строк планування має складати 3 роки (враховуючи поточний рік). Бажано проводити планування із глибокою деталізацією видатків по секторах.

- Складання декількох сценаріїв макроекономічної ситуації.

- Адекватне прогнозування доходів.

- Аналіз відхилень.

- Надходження до бюджетів різних рівнів мають прогнозуватися відповідно до економічної ситуації.

- Ступінь деталізації прогнозу надходжень має відповідати ступеню деталізації видатків.

- Всі відхилення від плану мають ретельно вивчатися та пояснюватися.

- Прогноз макроекономічних показників має складатися у декількох сценаріях, щоб мати можливість застосовувати різні інструменти фінансового регулювання, якщо ситуація буде розвиватися по тому чи іншому сценарію.

- Діюче законодавство щодо бюджетного процесу має включати офіційно затверджений механізм взаємодії із середньостроковими прогнозами для того, щоб планування мало реальний вплив на бюджетний процес.

- Ефективний моніторинг та механізми коригування.

- Макроекономічна ситуація має ретельно контролюватися. У разі виникнення відхилень від плану, має бути передбачена програма дій, що має стати реакцією на виявлені відхилення.

В результаті дослідження обґрунтовано необхідність розвитку системи стратегічного середньострокового бюджетного планування в Україні на основі дослідження провідного зарубіжного, зокрема європейського досвіду, а також оцінки вітчизняних наукових розробок та практики державного бюджетування. З'ясовано та охарактеризовано особливості бюджетного планування, як інструменту забезпечення результативності й ефективності стратегічного управління в умовах модернізації системи державних фінансів в Україні.

REFERENCES:

- [1] Pleskach VL, Ivasyuk I.Ya. Medium-Term Forecasting of Revenues of the State Budget of Ukraine Using the Method of Exponential Smoothing // Finance of Ukraine. - (2012). - No. 1. - p.58-66. (in Ukr.)
- [2] Medium-Term Budget Planning in the EU [Electronic Resource] - Resource Access Mode: http://ecofin.in.ua/med_term_bud_eu/. (in EU)
- [3] Official website of the European Commission [Electronic resource]. - Access mode: [http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/analysis_national_fiscal_frameworks_pfr_\(2010\).pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/analysis_national_fiscal_frameworks_pfr_(2010).pdf) (in EU)
- [4] Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. - 34 pp. - P. 21. (in EU)
- [5] Council Directive 2011/85 / EU of 8 November 2011 on the requirements for the budgetary frameworks of the Member States // Official Journal. - (2011). - No. L 306. 6. Viktor Maziarchuk, Marina Stadnik. International experience of medium-term budget planning: lessons for Ukraine. (May 2017) [Electronic resource]. - Access mode: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO_Sered_budget_planning_A5_05_web-2.pdf (in Ukr.)

- [6] Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. - 34 pp. - P. 13 14. (in EU)
- [7] Medium-Term Budget Planning in Sweden [Electronic Resource]. - Mode of access: <http://ecofin.org.ua/midter-swedrn.4147>. (in EU)
- [8] Official website of the World Bank [Electronic resource]. - Access mode: <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/WBperformanceBudgetingTEF.pdf>.
- [9] Law of Ukraine No. 9084 "On Amendments to the Budget Code of Ukraine" dated (September 17, 18, 2011) Electronic resource. - Mode of access to the resource: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH70C00A.html. (in Ukr.)
- [10] Bill No. 8044 "On Amendments to the Budget Code of Ukraine (on the legal basis for introduction of medium-term budget planning)" Electronic resource. - Mode of access to the resource: <http://www.visnuk.com.ua/en/news/100010494-president-pidtrimav-tririchne-byudzhetne-planuvannya>. (in Ukr.)
- [11] Electronic resource. - Resource access mode: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH67G00A.html. (in Ukr.)
- [12] Electronic resource. - Resource access mode: [https://espreso.tv/news/\(2019/01/10\)/novyy_kalendar_pravyta_vidpovidalnist_markarova](https://espreso.tv/news/(2019/01/10)/novyy_kalendar_pravyta_vidpovidalnist_markarova) (in Ukr.)
- [13] Resolution "On Approval of the Medium-Term Strategy for State Debt Management for 2018-2020", adopted on (August 22, Electronic resource. - Resource access mode: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/883-\(2018\)-%D0%BF/conv](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/883-(2018)-%D0%BF/conv) (in Ukr.)
- [14] Electronic resource. - Access to the resource: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-serednostrokovu-strategiyu-upravlinnya-derzhavnim-borgom> (in Ukr.)
- [15] State Budget Act 2017. Adopted on (December 19, 2014): <https://www.riigiteataja.ee/akt/127122016021>
- [16] Moldovan, O.O. (2015), "On optimization of budget forecasting and planning processes in Ukraine", Analytical note, [Online], available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/1089> / (Accessed 24 Jan 2019). (in Ukr.)
- [17] Ostrischenko, Yu.V. (2011), "Experience in applying strategic budget planning in countries with market economies", Naukovi prači NDFI, [Online], vol. 1, pp. 44-52, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npdfi_1_6 (Accessed 24 Jan 2019).
- [18] Official website of the European Commission (2018), available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/analysis_national_fiscal_frameworks (Accessed 24 Jan 2019). (in EU)
- [19] Eurostat (2018). Official web-site. Retrieved from <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- [20] Holovaty, M. (2015). The state and society: The conceptual foundations and social interaction in the context of formation and functioning of states. Economic Annals-XXI, 9-10, 4-8. (in Ukr.)
- [21] Dz. Brennan, Dzh. B'yukenen Prychyna pravyl. Konstytutsyonnaya polytycheskaya ékonomyya. Vypusk 9 sery "Étycheskaya ékonomyka: yssledovannya po étyke, kul'ture, y fylosofyy khozyaystva" / Per. s anhl. pod red. A. P. Zaostrovseva. (in Rus.)
- [22] Schoemaker P.J.H. Scenario Planning: A Tool for strategic thinking / P.J.H. Schoemaker // Sloan Management Review, 1995. №36. P.25-40. (in USA)
- [23] Lynhren M. Stsenarnoe planirovaniye. Svyaz' mizh budushchym i stratehiyeyu / M. Lynhren, KH. Bandkhol'd; per. s anhl. I. Y'lynoy. M. : ZAO «Olymp-Byznes», 2009. - 256 s. (in Rus.)