

РОЗДІЛ 2. ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМСЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ
MEDIUM-TERM BUDGET PLANNING: FOREIGN EXPERIENCE
AND PROSPECTS FOR IMPLEMENTATION IN UKRAINE

УДК 336.1

<https://doi.org/10.32843/infrastruct36-4>**Баришевська І.В.**к.е.н., доцент кафедри фінансів,
банківської справи та страхування
Миколаївський національний
аграрний університет**Костенко Т.А.**

магістрант

Миколаївський національний
аграрний університет**Врабіє Н.В.**

магістрант

Миколаївський національний
аграрний університет

У статті розкрито дефініцію поняття середньострокового бюджетного планування. Визначено місце та значення бюджетного планування у системі фінансових планів держави. Проаналізовано особливості процесу запровадження в нашій країні середньострокового прогнозування та планування. Розкрито теоретичні аспекти середньострокового бюджетного планування та досліджено передумови формування бюджетного планування України. Узагальнено основні переваги та недоліки використання середньострокового бюджетного планування. Узагальнено функції середньострокового планування в Україні. Сформовано порівняння традиційного щорічного бюджету та середньострокового бюджетного планування. Розглянуто зарубіжний досвід механізму середньострокового планування та прогнозування в розвинених країнах та розроблено рекомендації для України. Проаналізовано особливості процесу запровадження в нашій країні середньострокового прогнозування та планування.

Ключові слова: середньострокове планування, середньострокове прогнозування, бюджетне планування, бюджетний процес, видатки бюджету.

В статті раскрыта дефиниция понятия среднесрочного бюджетного планирования. Определено место и значение бюджетного планирования в системе финансовых планов государства. Проанализированы особенности процесса внедрения в нашей стране среднесрочного прогнозирования и планирования. Раскрыты теоретические аспекты среднесрочного бюджетного планирования и исследованы предпосылки формирования бюджетного планирования Украины. Обобщены основные преимущества и недостатки использования среднесрочного бюджетного планирования. Обобщены функции среднесрочного планирования в Украине. Сформировано сравнение традиционного ежегодного бюджета и среднесрочного бюджетного планирования. Рассмотрен зарубежный опыт механизма среднесрочного планирования и прогнозирования в развитых странах и разработаны рекомендации для Украины. Проанализированы особенности процесса внедрения в нашей стране среднесрочного прогнозирования и планирования.

Ключевые слова: среднесрочное планирование, среднесрочное прогнозирование, бюджетное планирование, бюджетный процесс, расходы бюджета.

The article describes the definition of medium-term budgetary planning. The place and importance of budget planning in the system of financial plans of the state are determined. The peculiarities of the process of introducing mid-term forecasting and planning in our country are analyzed. Theoretical aspects of medium-term budgetary planning and exploration of the prerequisites for forming Ukraine's budgetary planning will help to improve the macroeconomic balance by developing true budgetary revenue forecasts; to set overall budgetary policy goals and ensure that they are open to their achievement for many years; identify clear priorities for public spending; ensure that budget policy changes can be initiated; improve the allocation of budgetary resources; increase the responsibility of the main spending units for their efficient and rational use; strengthen overall budgetary control. The goal of introducing medium-term budget planning is to increase the control over public expenditures, as well as to provide a process of analyzing the use of funds, which will stimulate more effective decisions on the use of budgetary resources at all levels and plan the main spending units of their activities. The main advantages and disadvantages of using medium-term budget planning are summarized. Determining the stages of implementation of medium-term expenditure planning. The functions of medium-term planning in Ukraine are generalized. A comparison of the traditional annual budget and the medium-term budget planning has been made. The legal framework of medium-term budgeting in Ukraine has been identified, which has been accompanied by a series of consistent and complex reforms. The article highlights the international experience of the budget parameters forecasting in the medium-term perspective; the appropriate recommendations for Ukraine are suggested. The relevance of the global practice of medium-term expenditure planning, the basis of which is developed by the World Bank, is determined. The authors analyse the peculiarities of the medium-term budget framework implementation in Ukraine.

Key words: medium-term planning, medium-term forecasting, budget planning, budget process, budget expenditures.

Постановка проблеми. У сучасних умовах обмеженості у фінансових ресурсах виникає необхідність у підвищенні ефективності здійснення бюджетних видатків. При цьому більшість бюджетних рішень мають 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.

Нині економіка України потребує вдосконалення організаційно-правових засад організації бюджетного процесу. Нове розуміння управління бюджетними видатками звертає пильну увагу на результативність і цілеспрямоване використання бюджетних коштів, а тому актуальним є середньострокове бюджетне планування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням, пов'язаним із вивченням проблематики

організації середньострокового бюджетного планування, приділено значну увагу у працях таких учених, як: І.В. Запатріна, О.І. Амоша, К.В. Павлюк, В.П. Кудряшова, Т.І. Крикун, Л.В. Лисяк, В.Л. Опарін, В.С. Палагіна, В.М. Федосов та інші.

Водночас, попри значну кількість наукових праць, незважаючи на високий рівень наявних теоретичних розробок, подальшого удосконалення потребують підходи до запровадження системи середньострокового бюджетного планування та забезпечення ефективності бюджетних відносин на всіх рівнях державного управління.

Постановка завдання. Розкриття теоретичних аспектів середньострокового бюджетного планування та дослідження передумов формування бюджетного планування України дасть змогу поліпшити макроекономічний баланс шляхом розроблення правдивих прогнозів доходів бюджету; забезпечити можливість ініціювання змін у бюджетній політиці; визначити загальні цілі бюджетної політики й забезпечити відкритість у їх досягненні впродовж багатьох років; удосконалити розподіл бюджетних коштів; підвищити відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів за ефективне та раціональне їх використання; посилити загальний бюджетний контроль; визначити чіткі пріоритети у сфері державних видатків.

Виклад основного матеріалу дослідження. У світовій практиці використовується дефініція тлумачення середньострокового бюджетного планування як підходу до планування та управління державними фінансами, який розширює горизонт для формування бюджетної політики на три-п'ять років і дає змогу планувати та прогнозувати бюджетні доходи та видатки, необхідні для реалізації стратегічних цілей бюджетної політики держави у середньостроковій перспективі [2].

Основною метою запровадження середньострокового планування бюджету є підвищення контролю над державними видатками, а також забезпечення процесу аналізу використання коштів, що буде стимулювати прийняття більш ефективних рішень щодо використання бюджетних коштів на всіх рівнях та планування головними розпорядниками коштів своєї діяльності.

Узагальнено основні переваги та недоліки використання середньострокового бюджетного планування у таблиці 1.

У більшості розвинених країн світу середньострокове бюджетне планування успішно застосовується вже багато років. Досягненню вищого рівня стабільності і передбачуваності економічної ситуації в країні сприяє середньостроковий бюджетний план, що є інструментом розв'язання таких важливих проблем, як:

- 1) підвищення ефективності бюджетного процесу та фінансової дисципліни;
- 2) посилення прозорості та ефективності витрачання бюджетних коштів;
- 3) сприяння розвитку інноваційного потенціалу та інвестиційної привабливості країни [5].

Окрім виконання стабілізаційної функції, середньострокове бюджетне планування виконує низку покладених функцій (рис. 1), а саме:

У світовій практиці особливої актуальності набуло середньострокове планування видатків, основи якого розроблено Світовим банком (табл. 2). Це особливий підхід, завдяки якому державні фінанси розміщуються відповідно до пріоритетів політики розвитку держави. Такий механізм насамперед спрямований на подолання системних кризових явищ останніх років. Процес середньострокового планування видатків включає в себе три основні етапи, наведені на рисунку 2.

Таблиця 1

Переваги та недоліки середньострокового бюджетного планування

Переваги	Недоліки
1. Базується на чітко сформульованих цілях і пріоритетах бюджетної політики.	1. Надмірне покладання на оцінки майбутніх показників під час формування бюджету, що може привести до негнучкості у фіскальній політиці.
2. Дає оцінку відповідності поточної політики та її майбутнього впровадження фіскальній стратегії держави.	2. Оптимістичні проектування багаторічного бюджету, які можуть бути використані як виправдання для необґрунтованих програм витрачання державних коштів.
3. Надає бюджетному процесу риси безперервності й наступності.	3. Багаторічне бюджетування може бути складним і адміністративно затратним інструментом.
4. 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.	
5. Може слугувати своєрідним механізмом підвищення взаємодії між різними державними установами, захоплюючи галузеві міністерства до вищого рівня залученості у бюджетний процес.	

Джерело: сформовано авторами на основі [1]

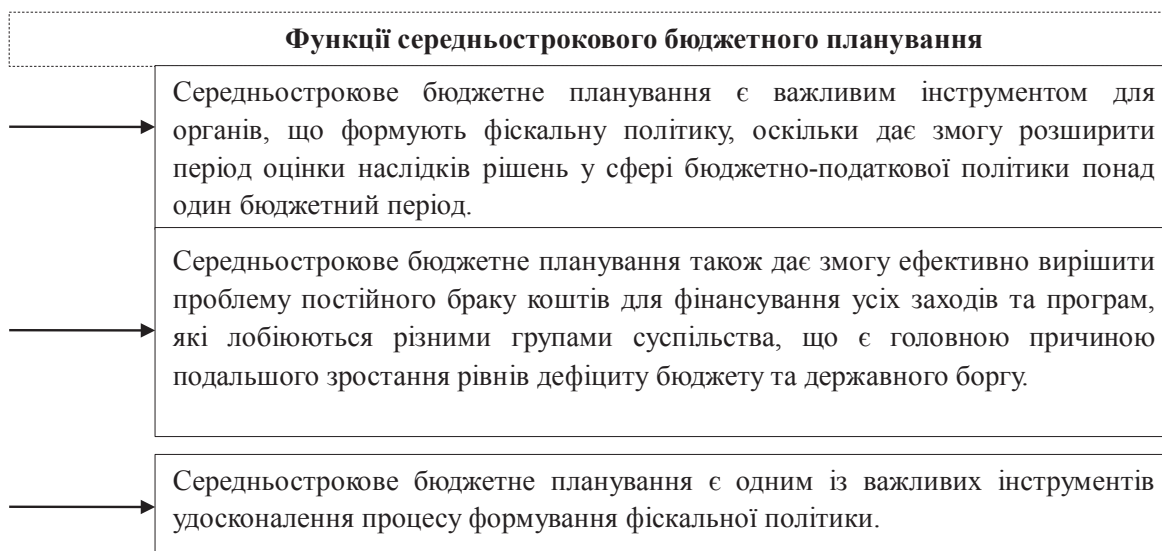


Рис. 1. Функції середньострокового бюджетного планування

Джерело: сформовано авторами з використанням [5]

Таблиця 2

Порівняння традиційного щорічного бюджету та середньострокового бюджетного планування

Показник	Традиційний бюджет (на рівні центрального міністерства)	СБП (трирічне ковзке планування на рівні міністерств та відомств)
Бюджетна дисципліна (дотримання фіскальних цільових показників)	увага приділяється короткостроковій макроекономічній проблематиці (у більшості країн досягається за рахунок співробітництва з міжнародними організаціями)	увага приділяється побудові середньострокової макроекономічної моделі (рівень національної бюджетної дисципліни високий)
Зв'язок між державною політикою, стратегічним та бюджетним плануванням (відображення здатності та готовності уряду до визначення пріоритетності програм)	дуже слабкий, тому що вибір бюджетних цілей та політичного курсу здійснюється незалежно від обсягу наявних ресурсів (політика нестійка, причому напрями і способи фінансування можуть не відповідати пріоритетам, визначеним урядом)	вище середнього (напрями і способи фінансування відповідають пріоритетам, визначеним урядом)
Ефективність надання послуг	ефективність, як правило, низька за рахунок контролю над витрачанням бюджетних коштів у поточному році, а не передбачуваності бюджетного фінансування	акцент зосереджено на узгодженні наявних ресурсів, видатків та результатів
Автономія (самостійність) 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

Джерело: сформовано авторами з використанням [2; 7]

Запровадження усіх трьох систем дасть найбільшу ефективність бюджетних витрат та національну стратегію, де буде зазначено цілі та заходи. Головні розпорядники коштів, ставлячи бюджетні запити та показники ефективності і результативності, мають відштовхуватися від галузевих стратегій розвитку, які узгоджуватимуться з цією національною стратегією.

До країн, які нині застосовують середньострокове планування, належать Австрія, Велика Британія, Канада, Німеччина, Фінляндія, Швеція тощо. Досвід застосування розвиненими країнами

середньострокового бюджетного планування потребує детального вивчення в контексті можливостей його адаптації в Україні. Приклад окремих країн наведено в таблиці 3.

В Україні перехід до середньострокового бюджетування супроводжується низкою послідовних і комплексних реформ:

1. Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 № 5);
2. Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474);



Рис. 2. Етапи впровадження середньострокового планування видатків

Джерело: сформовано авторами з використанням [5]

Таблиця 3

Особливості середньострокового бюджетного планування в різних країнах

Країна	Термін бюджетного планування	Сектор охоплення середньострокового бюджетного планування	Обмеження та особливості	Позитивний ефект
Великобританія	3 роки	Сектор загального державного управління	Позики призначені тільки на активне споживання	Підвищення фінансової дисципліни шляхом затвердження ковзного трирічного ліміту витрат
Франція	3 роки	Сектор загального державного управління	Програмування прогнозних оцінок проводиться циклічно	Баланс між споживанням та інвестиційною діяльністю держави
Швеція	3 роки	Сектор загального державного управління, центральний бюджет, місцеві бюджети	Встановлення лімітів на видатки центральних органів державного управління	Підвищення фінансової дисципліни шляхом затвердження ковзного ліміту витрат

Джерело: сформовано авторами з використанням [6]

3. Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275);

4. Програмою діяльності Кабінету Міністрів України;

5. Проектом Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 роки (схваленим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 № 411);

6. Програмами співпраці з міжнародними фінансовими організаціями [3].

Україна має зобов'язання перед міжнародними партнерами, зокрема Міжнародним Валютним Фондом (Меморандум про економічну і фінансову політику в межах спільної з МВФ програми в межах Механізму розширеного фінансування),

щодо запровадження середньострокової фінансової бази з 2018 року [3].

Окремі елементи середньострокового бюджетного планування були впроваджені в Україні ще у 2010 році, але відсутніх результатів для бюджетного процесу це не принесло. До 2017 року процес бюджетування залишався інерційним, а ресурсів для втілення задекларованих в урядових програмах реформ бракувало.

У червні 2017 року вперше уряд подав Бюджетну декларацію, саме ця декларація була орієнтована на середньострокову перспективу, таким чином показавши своє прагнення до більш детального та повного втілення системи середньострокового бюджетного планування (далі – СБП) на період 2018–2020 рр. Після багаточисленних зауважень

декларація так і не потрапила на розгляд парламенту. Надалі, щоб визначити місце бюджетної резолюції у бюджетному процесі та забезпечити обов'язковість середньострокового бюджетування, Міністерство фінансів подало законопроект змін до Бюджетного кодексу [4].

Перехід до середньострокового бюджетного планування 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. [4].

Оперативне втілення середньострокового бюджетного планування дасть змогу Україні:

- 1) забезпечити фінансові ресурси для реалізації стратегічних завдань уряду;
- 2) покращити стійкість публічних фінансів та бюджетну дисципліну;
- 3) підвищити передбачуваність та ефективність державних інвестицій.

Все вищесказане повинно привести до кращих результатів бюджетної діяльності та вищої якості державних послуг [4].

Започаткування різних етапів середньострокового бюджетного планування показує покращення балансу бюджету, зменшує мінливість видатків, а також підвищує їхню ефективність. Аналізуючи дані 72 країн у період з 1990 року по 2008 рік, можна сказати, що через три роки після впровадження середньострокового бюджетного планування дефіцит бюджету скоротився в середньому до 0,4% ВВП – порівняно з дефіцитом 3,0% ВВП до використання середньострокового планування [4].

Нині Україна перебуває на початковій стадії впровадження середньострокового бюджетного планування порівняно з іншими країнами ЄС. Якщо бюджетна резолюція буде впроваджена на 2018–2020 роки у тому варіанті, в якому вона була запропонована, то Україна отримала би оцінку 0,23 з максимального 1,0 балу. Проведений аналіз показує, що бюджетний процес в Україні може відповідати європейським критеріям якісного середньострокового планування лише на 23% [4].

В Україні близько 65% видатків сектору загальнодержавного управління підпадає під середньострокове планування, попри те, що більшість країн ЄС мають ступінь охоплення понад 90%. На 2018–2020 рр. перша трирічна Бюджетна декларація не дає повного роз'яснення наслідків відхилення від запланованого перебігу структурних реформ та наслідків реалізації фіскальних ризиків. Також чинна середньострокова бюджетна стратегія передбачає доволі широке коло пріоритетних завдань бюджетної політики, проте лише невелика частка з них визначена кількісно [4].

Загалом подальший розвиток середньострокового бюджетного планування в Україні потребуватиме таких заходів, як:

- перегляд та пріоритизація галузевих бюджетних програм та державних інвестиційних проектів;
- розвиток багаторівневих та прозорих зв'язків між бюджетними програмами нижчих рівнів та високорівневими цілями уряду, залучення всіх учасників бюджетного процесу до постановки середньострокових цілей; розроблення якісного механізму оцінки ефективності видатків;
- збільшення ступеня охоплення державного сектору середньостроковим плануванням [4].

Висновки з проведеного дослідження. Започаткування в Україні середньострокового бюджетного планування є не тільки технічною зміною у формуванні бюджету шляхом додавання ще двох бюджетних періодів до 30 розрахунків, а й системною зміною бюджетної політики. Ці зміни забезпечать:

- стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів;
- відповідний розподіл обмежених ресурсів;
- посилять бюджетну дисципліну, адже будуть визначатися та відображатися наслідки поточної політики протягом наступних років і буде забезпечуватися дотримання меж видатків;
- поєднання стратегічних планів урядовців із бюджетними ресурсами, але цей механізм потрібно належним чином використовувати.

Тому, на нашу думку, впровадження середньострокового бюджетного планування в Україні є одним із правильних кроків та необхідним для нашої країни, який дасть змогу ефективніше використовувати обмежені державні ресурси та підвищити стабільність державних фінансів, зокрема зменшити боргове навантаження.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Середньострокове бюджетне планування в країнах ЄС URL: http://ecofin.in.ua/med_term_bud_ue/. (дата звернення 18.09.2019).
2. Introduction to Medium-Term Expenditure Frameworks: Briefing Note (2009), OECD URL: <https://www.oecd.org/env/outreach/42942138.pdf> (дата звернення: 23.06.2019).
3. Проект Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 № 411. URL: www.kmu.gov.ua (дата звернення: 02.06.2019).
4. Середньострокове бюджетне планування в Україні URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/MT-budgeting_.pdf (дата звернення: 12.03.2019).
5. Міжнародний досвід середньострокового бюджетного планування: уроки для України URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO_Sered_budget_planning_A5_05_web-2.pdf (дата звернення: 29.09.2019).
6. Середньострокове бюджетне планування (міжнародний досвід) URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29131.pdf> (дата звернення: 20.07.2019).

7. Лункіна Т.І., Бурковская А.В. Стан сучасної економіки України. *Финансовая система Украины: проблемы и перспективы развития в условиях трансформации социально-экономических отношений*: матеріали наук.-практ. конф., м. Севастополь 16–18 травня 2013 р., Севастополь, 2013. С. 23–24.

REFERENCES:

1. Medium-term budget planning in EU countries Available at: http://ecofin.in.ua/med_term_bud_eu/ (accessed 18 September 2019).

2. Introduction to Medium-Term Expenditure Frameworks: Briefing Note (2009), OECD Available at: <https://www.oecd.org/env/outreach/42942138.pdf> (accessed 23 June 2019).

3. Draft Budget Policy Guidelines for 2018-2020: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine # 411 of June 14, 2017 Available at: www.kmu.gov.ua (accessed 02 June 2019).

4. Medium-Term Budget Planning in Ukraine Available at: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/MT-budgeting_.pdf (accessed 12 March 2019).

5. International Medium-Term Budgeting 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 29 September 2019).

6. Medium-Term Budget Planning (International Experience) Available at: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29131.pdf> (accessed 20 July 2019).

7. Lunkin T. I., Burkovskaya A. V. (2013) Stan suchasnoi ekonomiki Ukrainy rainy [State of the Modern Economy of Ukraine] Proceedings of the *Financial System of Ukraine: Problems and Prospects for Development in the Conditions of Transformation of Socio-Economic Relations*, (Sevastopol, May 16–18, 2013),. pp. 23–24.

Baryshevskaya Inna

Candidate of Economic Sciences,
Senior Lecturer at Department of Department of Finance, Banking and Insurance
Mykolayiv National Agrarian University

Kostenko Tatiana

Master's Degree Seeking Applicant
Mykolayiv National Agrarian University

Vrabiie Nelia

Master's Degree Seeking Applicant
Mykolayiv National Agrarian University

MEDIUM-TERM BUDGET PLANNING: FOREIGN EXPERIENCE AND PROSPECTS FOR IMPLEMENTATION IN UKRAINE

The purpose of the article is disclosure of the theoretical aspects of medium-term budgetary planning and exploring the preconditions for forming Ukraine's budgetary planning will help to improve the macroeconomic balance by developing true budgetary forecasts; to set overall budgetary policy goals and ensure that they are open to their achievement for many years; identify clear priorities for public spending; ensure that budget policy changes can be initiated; improve the allocation of budgetary resources; increase the responsibility of the main spending units for their efficient and rational use; strengthen overall budgetary control.

Methodology. The study was conducted using the methods of theoretical generalization, comparative analysis, analysis and synthesis, which clarified the definition of "medium-term budgetary planning", determine the prerequisites for implementation and current status of medium-term budgetary planning, to substantiate the prospects of applying medium-term budgetary planning in Ukraine.

Results. Medium-term budget planning forces governments and politicians to consider resource scarcity and prioritize spending to not go beyond fiscal constraints. Full implementation leads to: more predictable budgetary policies and fiscal stability (reduces pro-cyclicality fiscal policy); higher efficiency of public expenditures and quality of public services; better budget discipline for all participants of the budget process; promotes structural reforms.

Practical implications. Ukraine's transition to medium-term budgetary planning is not just a technical change in budgeting by adding two more budgetary periods to 30 calculations, but a systematic change in budgetary policy. Such changes will provide a strategic approach to prioritization and appropriate allocation of scarce resources. It will also enhance budgetary discipline, as the implications of current policy will be identified and reflected over the coming years and compliance with expenditure ceilings will be ensured. Ukraine will be able to correctly match the strategic plans of government officials with budgetary resources, but this mechanism needs to be properly used.

Value/originality. The essence of medium-term budget planning in the system of socio-economic development of the country, which is to determine the totality, is revealed stages, budget planning tools and directions use with adaptive mechanisms budget architectonics that will help ensure balance financial resources of the state, improving the efficiency of the budget policy, transparency of the budget process, effective social development.

Ukraine's transition to medium-term budgetary planning is not just a technical change in budgeting by adding two more budgetary periods to 30 budgets, but a systematic change in budgetary policy. Such changes will provide a strategic approach to prioritization and the appropriate allocation of scarce resources. It will also enhance budgetary discipline, as the implications of current policy will be identified and reflected over the coming years and compliance with expenditure ceilings will be ensured. Ukraine will be able to correctly combine the strategic plans of government officials with budgetary resources, but this mechanism needs to be properly used.