

УДК 342.924

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.74.76>

АНАЛІЗ ПЕРЕВАГ ТА РИЗИКІВ ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

Гей К.В.,

*аспірантка кафедри адміністративного та
інформаційного права*

*Навчально-наукового Інституту права,
психології та інноваційної освіти*

Національного університету «Львівська політехніка»

Гей К.В. Аналіз переваг та ризиків впровадження механізму середньострокового бюджетного планування в Україні.

У статті досліджено сутність середньострокового бюджетного планування як плану бюджету прогнозованої діяльності на середньотерміновий період, передбачення обсягів коштів, необхідних для досягнення обраних цілей у середньостроковій перспективі. Визначено суттєву відмінність підходів до трактування бюджетного планування й прогнозування. Акцентовано увагу на тому, що середньострокове бюджетне планування є лише прогнозом та не передбачає встановлення точних цифр. Зокрема, на основі світового досвіду досліджено елементи середньострокового бюджетного планування, а також результати цільового впровадження такого механізму. Зазначені основні причини стрімкого впровадження механізму середньострокового бюджетного планування для країн із високим та низьким рівнями доходу. Проаналізовано низку переваг, особливостей, а також приділено увагу розкриттю факторів, які наразі стримують механізм реалізації середньострокового бюджетного планування в Україні. Відтак, мета статті полягатиме в аналізі переваг та ризиків впровадження механізму середньострокового бюджетного планування в Україні, обґрунтування необхідності розвитку системи стратегічного середньострокового бюджетного планування в Україні як інструменту забезпечення результативності й ефективності стратегічного управління в умовах модернізації системи державних фінансів в Україні на основі дослідження зарубіжного досвіду та оцінки вітчизняних наукових розробок. Обґрунтовано, що аналізуючи переваги досліджуваного механізму, слід зазначити, що ефективне запровадження середньострокового бюджетного планування дозволить Україні забезпечити фінансовими ресурсами процес виконання стратегічних державних завдань, підвищити стабільність державних фінансів та бюджетну дисципліну, підвищити передбачуваність та ефективність державних інвестицій.

Ключові слова: бюджетне планування, державний бюджет, бюджетування, середньострокове бюджетне планування.

Gay K.V. Analysis of the advantages and risks of the implementation of the medium-term budget planning mechanism in Ukraine.

The article examines the essence of medium-term budget planning as a budget plan for forecasted activities for the medium-term period, forecasting the number of funds needed to achieve the chosen goals in the medium-term perspective. A significant difference in the approaches to interpreting budget planning and forecasting has been determined. Attention is drawn to the fact that medium-term budget planning is only a forecast and does not involve setting exact figures. In particular, the elements of medium-term budget planning based on world experience were studied, as well as the results of the targeted implementation of such a mechanism. The main reasons for the rapid implementation of the medium-term budget planning mechanism for countries with high and low-income levels are indicated. Several advantages and features were analyzed, and attention was paid to the disclosure of factors that currently hold back the mechanism of implementing medium-term budget planning in Ukraine. Therefore, the purpose of the article will be to analyze the advantages and risks of implementing the mechanism of medium-term budget planning in Ukraine, justifying the need to develop a system of strategic medium-term budget planning in Ukraine as a tool for ensuring the effectiveness and efficiency of strategic management in the context of the modernization of the public finance system in Ukraine based on the study of foreign experience and assessments of domestic scientific

developments. It is justified that analyzing the advantages of the studied mechanism, it should be noted that the effective introduction of medium-term budget planning will allow Ukraine to provide financial resources for the process of fulfilling strategic state tasks, increase the stability of state finances and budget discipline, and increase the predictability and efficiency of state investments.

Key words: budget planning, state budget, budgeting, medium term budget planning.

Постановка проблеми. Одним з основних інструментів бюджетного регулювання соціально-економічних процесів є середньострокове бюджетне прогнозування. Зміни до Бюджетного кодексу України передбачають низку нововведень, зокрема запровадження Бюджетної декларації на середньостроковий період (три роки). Перехід до середньострокового бюджетного планування є частиною угоди про асоціацію між Україною та ЄС. На сьогодні існує об'єктивна необхідність 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).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальне питання впровадження середньострокового бюджетного планування, розглянуто вітчизняними науковцями, серед яких слід виокремити таких, як: О.І. Дем'янчук, Т.А. Коляда, М. Дубина, О.М. Посаднева, Я.М. Рибіцька, Н.В. Мацедонська, Т.В. Філіпенко та інші. В цьому контексті особливої уваги заслуговує праця М.В. Тимошенко у якій розкрито ключові переваги механізму середньострокового бюджетного планування в рамках вдосконалення бюджетного процесу, а також оцінюється перспективність введення даної системи в українських реаліях формування, прогнозування та виконання бюджетів всіх рівнів.

Метою статті є аналіз переваг та ризиків впровадження механізму середньострокового бюджетного планування в Україні, обґрунтування необхідності розвитку системи стратегічного середньострокового бюджетного планування в Україні як інструменту забезпечення результативності й ефективності стратегічного управління в умовах модернізації системи державних фінансів в Україні на основі дослідження зарубіжного досвіду та оцінки вітчизняних наукових розробок.

Вклад основного матеріалу. У бюджетній правотворчості виділяється дві частини: бюджетне планування (містить організаційні питання правотворчості, які не пов'язані з юридично значущими наслідками) та власне бюджетна правотворчість (офіційне закріплення державної волі у законі про державний бюджет або волі територіальної громади в рішенні про місцевий бюджет) [1, с. 90].

Бюджетне планування є врегульованою бюджетно-правовими нормами процедурою визначення джерел надходжень і напрямів використання бюджетних коштів з метою бюджетного фінансування визнаних публічних потреб, то контроль бюджетного планування (бюджетний контроль на стадії складання проєктів бюджетів) є оцінкою відповідності процедури й самого визначення цих джерел нормам бюджетного права. Як наукова категорія бюджетне планування є суб'єктивною діяльністю, що полягає у пізнанні об'єктивних законів розвитку суспільства, тенденцій розвитку бюджетних відносин, дослідженні фінансового стану, результатів заходів, що вживалися раніше, цілей і завдань сьогодення та в майбутньому [1, с. 92].

Середньострокове бюджетне планування в Україні запроваджено з 2012 року на рівні державного бюджету [2, с. 99]. Проте середньострокове бюджетне планування функціонувало в Україні в пілотному режимі. Реалізація стратегії реформування здійснювалася неефективно. Лише наприкінці 2019 року внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо середньострокового бюджетного планування, на основі Директиви ЄС 2011/85/EU [3, с. 79].

Згідно із Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» від 6 грудня 2018 року основні новації, які стали обов'язковими, це: узгодження стратегічного і бюджетного планування; запровадження нової бюджетної декларації, яка по факту стає головним документом бюджетного процесу; новий бюджетний календар; розширення бюджетних правил [4].

Суттєва відмінність підходів до трактування бюджетного планування й прогнозування полягає у тому, що бюджетне планування передбачає процес визначення обсягів і джерел формування та напрямів використання коштів бюджету на плановий рік, а бюджетне прогнозування – оцінювання та вірогідне визначення майбутніх бюджетних показників на перспективу, а також обґрунтування шляхів їх досягнення й визначенні ймовірних ризиків [5, с. 59].

Середньострокове бюджетне планування слід розглядати як своєрідний превентивний захід для уникнення необґрунтованих майбутніх державних витрат, які можуть негативно вплинути на темпи

економічного розвитку та рівень добробуту населення країни. При цьому показники доходів і видатків бюджету на наступні роки є лише прогнозом, що періодично переглядається Урядом відповідно до тенденцій розвитку економіки та з урахуванням різноманітних факторів впливу [6, с. 18].

Середньострокове бюджетне планування не передбачає встановлення точних цифр, оскільки точні бюджетні показники встановлюються Законом про державний бюджет України на плановий рік [7, с. 125].

Слід зазначити, що середньострокове бюджетне планування – це створення розпорядниками коштів бюджетного плану прогнозованої діяльності на середньостроковий період із прогнозуванням обсягу коштів, необхідних для досягнення обраних цілей у середньотерміновій перспективі. [3, с. 82].

Як свідчить світовий досвід, середньострокове бюджетне планування ґрунтується на п'ятих елементах: 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) [8, с. 407].

Упровадження середньострокового бюджетного планування має на меті досягнення таких результатів: 1) Запровадити послідовну та передбачувану бюджетну політику, яка дасть змогу контролювати та ефективно управляти державним боргом, забезпечити фінансову стабільність у середньостроковій перспективі, тобто врахувати ефективність прийнятих рішень, завчасно визначати та вживати заходів для уникнення негативних явищ або тенденцій; 2) Посилити бюджетну дисципліну усіх учасників бюджетного процесу, підвищити відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів; 3) Оцінити вплив запроваджуваних реформ і врахувати їх наслідки у середньостроковому періоді, підвищити обґрунтованість стратегічних рішень; 4) Підвищити ефективність і результативність бюджетних видатків, поліпшити якість державних послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів; 5) Запровадити гендерно орієнтоване бюджетне планування, що передбачає планування дохідної та видаткової частини державного бюджету з урахуванням того, хто буде кінцевим споживачем послуг, які фінансуються бюджетом, і сприяння розподілу коштів бюджету з огляду на різні потреби гендерних, вікових та інших соціальних груп [9, с. 193].

Середньострокове бюджетне планування вже багато років успішно використовується в багатьох розвинених країнах світу. Основними причинами швидкого впровадження механізму середньострокового бюджетного планування для країн з високим рівнем доходу є можливість підвищення пріоритетності видатків та ефективності розподілу коштів, підтримка бюджетних цілей. Країни з середнім і низьким рівнем доходу визначають середньострокове бюджетне планування як засіб забезпечення довгострокової зацікавленості інвесторів [3, с. 82].

За результатами дослідження середньострокового бюджетного планування було виявлено такі його переваги: 1. Підвищення рівня відкритості та прозорості середньострокових бюджетних цілей країни, чіткості та послідовності дій у проведенні бюджетної політики при цьому даючи змогу оцінити відповідність поточної політики та впровадженій фіскальній стратегії країни [3, с. 82; 8, с. 22]; 2. Підвищення результативності розподілу державних коштів, покращуючи транспарентність, підзвітність у бюджетному процесі та створення механізму періодичного перегляду бюджетних зобов'язань і пріоритетів витрачання коштів із бюджету [3, с. 82]. Підвищення результативності розподілу державних коштів досягається шляхом: формування бюджетів на основі реальних показників; встановлення контролю за державним боргом; передбачуваності і розрахунку впливу політичних факторів на економіку держави; чіткості у визначенні пріоритетів у використанні бюджетних коштів; підвищення відповідальності керівників за розміщення та використання бюджетних коштів; прогнозування поточних витрат, які виникнуть у зв'язку з завершенням бюджетних проєктів; посилення загального бюджетного контролю [10, с. 2]; 3. Шляхом підвищення ефективності та результативності бюджетних видатків здійснюється підвищення ефективності бюджетного процесу на всіх рівнях бюджетної системи та фінансової дисципліни (через те, що видатки бюджету, пов'язані з діяльністю, що триває з попередніх років і відповідає поставленим цілям, повинні належним чином розподілятися) [3, с. 83]. Також середньострокове бюджетне планування передбачає вдосконалення та модернізацію бюджету шляхом запровадження програмної бюджетної класифікації, яка передбачає акцент не лише на видатках бюджету на

адміністративно-територіальні одиниці, а й на типах програм, призначених для досягнення визначених державою цілей, таких як економічне зростання, зростання зайнятості, розвиток інфраструктури тощо [11, с. 272]. Як механізм підвищення взаємодії між держустановами, середньострокове бюджетне планування заохочує галузеві міністерства до вищого рівня залученості до бюджетного процесу [3, с. 82]; 4. Середньострокове бюджетне планування забезпечує передбачуване макроекономічне середовище, що сприяє стабільності реалізації бюджетної політики, включаючи своєчасність процесу прийняття [10, с. 2; 11, с. 272; 12, с. 57]; 5. Середньострокове бюджетне планування слугує кращим інструментом планування для покращення якості та узгодженості планування фінансової політики та прийняття рішень, і таким чином сприяє здійсненню структурних реформ, оскільки: орієнтується на чітко визначені цілі та пріоритети бюджетної політики, а бюджетний процес виступає як безперервний та послідовний процес; створює можливості для своєчасного вдосконалення бюджетного процесу на всіх його етапах, виявляючи «слабкі місця» в бюджетній політиці; дає змогу сформуванню своєї моделі розвитку бюджетних відносин у стратегічній перспективі, завдяки якій можна передбачити розвиток подій у бюджетній сфері з усіма його негативними та позитивними проявами та вжити оперативних заходів для їх подолання; сприяє формуванню системи, яка запобігає виникненню суперечностей між стратегічними планами соціально-економічного розвитку держави, окремих територіальних громад і відповідними фінансовими можливостями [2, с. 100; 3, с. 82; 13, с. 7].

Аналізуючи ключові чинники стримування повноцінного запровадження цього механізму, варто зазначити такі фактори: 1. Зовнішні загрози: військова агресія російської федерації щодо України призвела до скорочення доходів державного бюджету та зростання видатків на оборонний сектор та сектор соціальної компенсації; погіршення ситуації у сфері управління державним боргом України з урахуванням ймовірності часткового (чи повного) згортання міжнародного кредитування (та фінансової допомоги); 2. Внутрішні загрози: неефективна грошово-кредитна політика; потенційне зростання корупційної складової в системі фінансово-економічних відносин; формування додаткового бюрократичного та фінансового навантаження на малий та середній бізнес; недостатня кількість спеціалістів у сфері фінансового планування та прогнозування на місцях; значні обсяги зовнішнього боргу [14, с. 24].

Висновки. Аналізуючи переваги досліджуваного механізму, слід зазначити, що ефективно запровадження середньострокового бюджетного планування дозволить Україні забезпечити фінансовими ресурсами процес виконання стратегічних державних завдань, підвищити стабільність державних фінансів та бюджетну дисципліну, підвищити передбачуваність та ефективність державних інвестицій. Наразі Україна все ще перебуває на початковому етапі впровадження середньострокового бюджетного планування порівняно з іншими країнами ЄС. Застосування середньострокового стратегічного бюджетного планування в бюджетному процесі країни є об'єктивною потребою та необхідною умовою фінансової консолідації. Важливо впровадити чіткий середньостроковий алгоритм бюджетного планування, забезпечувати розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилювати бюджетну дисципліну.

Список використаних джерел:

1. Латковський П.П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: монографія. Чернівці: Технодрук, 2019. 268 с.
2. Сучасні проблеми менеджменту: матеріали XV Міжнародної науково-практичної конференції. Київ, 2019. 150 с.
3. Дубина М. Упровадження та реалізація системи середньотермінового бюджетного планування в Україні: досвід Німеччини. Галицький економічний вісник. 2020. Т. 66. № 5. С. 78–92.
4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 6 грудня 2018 року № 2646-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Дем'янюк А.В. Бюджетне планування та прогнозування: сучасний стан та перспективи здійснення. Гроші, фінанси і кредит. 2019. Вип. 48-3. С. 58–62.
6. Коляда Т.А. Організація довгострокового бюджетного планування та прогнозування: досвід провідних країн світу. Проблеми економіки. 2013. № 4. С. 14–20.
7. Посаднева О.М., Рибічка Я.М. Проблематика бюджетного планування в умовах макроекономічної нестабільності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2021. Вип. 36. С. 123–129.

8. Мацедонська Н.В. Світовий досвід бюджетного планування та його впровадження в Україні. *Гроші, фінанси і кредит*. 2017. № 19. С. 406–409.
9. Філіпенко Т.В. Складання та розгляд бюджетної декларації як стадія бюджетного процесу. Травневі правові читання: матер. міжвуз. наук.-практ. конф. здобувачів та викладачів закладів вищої освіти (7 травня 2019 р., м. Черкаси). Черкаси: ЧППБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2019. С. 191–193.
10. Savchuk S. Medium-term budget planning : domestic realities and foreign experience. Сучасні детермінанти фіскальної політики: локальний та міжнародний вимір: збірн. матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Тернопіль, 10 верес. 2019 р.). Тернопіль: ТНЕУ, 2019. С. 76–80.
11. Cristina Tita, Alexandra Otetea, Ilie Banu. The Importance of a Medium-Term Budgetary Framework in Enhancing the Sustainability of Public Finances in Romania. 21st International Economic Conference (16-17 May 2014, Sibiu, Romania). *Procedia Economics and Finance*. 2014. P. 270–274.
12. Давиденко Н.М. Середньострокове планування у поліпшенні бюджетної політики в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. 2019. Вип. 38. С. 54–59.
13. Medium term budgetary framework (MTBF). Finance Department Government of Sindh. URL: <https://finance.gos.pk/Home/Download?path=Budget%5CMTBF%5CMTBF%20Conceptual%20Note%20%28updated%20%26%20refined%20version%29.pdf>.
14. Тимошенко М.В. Перспективи запровадження середньострокового бюджетного планування на сучасному етапі розвитку економіки України. *Економіка та держава*. 2020. № 12. С. 21–26.