

Горин Володимир Петрович

д. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
ЗУНУ, м. Тернопіль

Отрубчак Дмитро Ігорович

студент гр. ФФМ-21, ФФО, ЗУНУ, м. Тернопіль

СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ

Бюджетне планування є однією із найважливіших складових бюджетної політики, від об'єктивності та ефективності якої значною мірою залежать перспективи досягнення стратегічних і тактичних завдань розвитку держави. В рамках бюджетного планування здійснюється розрахунок майбутніх доходів та видатків держави на усіх рівнях бюджетної системи, забезпечується узгодження цих показників бюджету із документами стратегічного планування розвитку держави в цілому і територіальних громад. Проте, якщо бюджетне планування організоване не належним чином, воно відірване від стратегічного планування, то виконання бюджету може супроводжуватись наростанням кризових явищ у бюджетній системі, невиконанням планових показників формування доходів бюджету, недофінансуванням важливих для суспільного розвитку бюджетних програм.

В умовах нестабільної економічної та політичної ситуації в країні, дії новітніх загроз суспільному розвитку питання прогнозованості, стратегічної виваженості планування бюджетних показників особливо актуальне. Дієвим інструментом узгодження стратегічного планування з поточними завданнями бюджетної політики є середньострокове бюджетне планування. Формування цілісної системи бюджетного планування, що буде забезпечувати узгодження цілей та завдань бюджетної політики на стратегічному й тактичному рівнях необхідно розглядати як крок до забезпечення стратегічної виваженості та послідовності управління публічними фінансами, умову досягнення сталого економічного й соціального розвитку держави. Середньострокове планування бюджету, на думку Т. Боголіб, «дієвий в ...удосконаленні бюджетного процесу, модернізації бюджетного механізму стимулювання економічної активності в Україні» [4, с.189]. Дійсно, завдяки середньостроковому плануванню бюджету можливо посилити його зв'язок із стратегією розвитку країни чи регіонів, розкрити потенціал щодо використання інноваційних фіскально-бюджетних інструментів, спрямованих на досягнення довгострокових результатів розвитку.

С. Базика наголошує на інших перевагах середньострокового планування бюджету, а саме посилення контролю за використанням бюджетних коштів, прийняття більш ефективних управлінських рішень щодо розпорядження ними на усіх рівнях публічного управління [2, с. 116]. Ефективність з точки зору контролю за реалізацією довгострокових цілей, на наш погляд, є відмінною ознакою середньострокового планування бюджету. Вагома частина бюджетних програм для того, щоб дати відчутний результат, потребує більш

тривалого періоду реалізації, який виходить за межі бюджетного року. Таким чином, з точки зору поточного бюджетного планування ці програми є неефективними. Проте, завдяки середньостроковому підходу до планування бюджету можливо забезпечити послідовність виконання таких програм, стійкість їх фінансування, а отже, досягнення поставлених цілей. Середньострокове бюджетне планування зобов'язує учасників бюджетного процесу гарантувати виконання не лише поточних зобов'язань, які відображені у бюджетних програмах, започаткованих на наступний бюджетний період, але й стабільне фінансування тих бюджетних програм, які були розпочаті у попередні роки.

Таким чином, середньострокове бюджетне планування виступає також дієвим інструментом обмеження впливу кон'юнктурних змін у політичному середовищі на параметри бюджету. Звичним явищем сьогодення у бюджетній практиці є те, що політичні зміни, ситуативні політичні «союзи» впливають на структуру й обсяги фінансування бюджетних програм. Внаслідок цього одні бюджетні програми, незважаючи на актуальність та значні обсяги фінансування у попередні бюджетні періоди, можуть бути припинені, натомість інші програми, розроблені насправду на догоду політичним домовленостям та з сумнівною ефективністю можуть отримувати розширене фінансування. Тому лише жорстке прив'язування бюджетних програм до пріоритетів, визначених у стратегічних документах розвитку держави здатне зменшити вплив поточних політичних процесів в Україні на бюджетний процес. За словами М. Кужелева, у розвинених країнах політику кон'юнктурного управління бюджетом змінила ефективна система розробки пріоритетів бюджетної політики, в основі якої – професійне бюджетне прогнозування, жорстке середньострокове бюджетне планування, інтегроване в систему загальнодержавного планування [5].

У середньостроковому бюджетному плануванні закладений вагомий оптимізаційний потенціал, оскільки воно дає можливість не тільки розрахувати орієнтовні доходи та видатки бюджету на більш тривалий період, але й створює передумови для проектування поступової оптимізації пропорцій розподілу ВВП у міжгалузевому й міжтериторіальному вимірі, планування бюджетної політики структурної перебудови економіки та вирішення суспільних проблем. Т. Богдан визначає корисний ефект від середньострокового планування у забезпеченні стійкості публічних фінансів, посиленні фіскальної дисципліни, міжчасового розподілу бюджетних ресурсів. Стійкість публічних фінансів досягається за рахунок того, що визначені середньостроковим бюджетом ліміти видатків є стримуючим чинником, який не дає надмірно збільшувати видатки поточного бюджету в межах бюджетного періоду [3, с 11]. Такі ліміти визначаються фіскальними цілями уряду і дають можливість забезпечити послідовність та цілісність бюджетної політики у середньостроковому часовому горизонті.

Проте, поряд з перевагами, необхідно вказати й на можливі недоліки від запровадження середньострокового планування бюджету. На думку окремих науковців [1], фахівців Європейського інформаційно-дослідницького центру

[9], надмірне захоплення оцінками майбутніх показників при складанні бюджету може зумовлювати негнучкість фіскальної політики, коли прийняття навіть раціональних рішень у фінансовій площині буде ускладнене встановленими бюджетними обмеженнями; надмірний оптимізм у прогнозуванні показників середньострокового бюджету може стати підставою для впровадження слабо обґрунтованих бюджетних програм, тобто сприяти марнотратству бюджетних коштів; при прорахунках у макроекономічному прогнозуванні ці недоліки переносяться на індикативні показники бюджетних програм, знижують їхню об'єктивність; середньострокове бюджетне планування може містити мало практичного змісту, а мати більшою мірою декларативний характер, тоді як саме впровадження цієї технології у бюджету практику є складним і вартісним процесом.

Відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [8] та Плану з її реалізації [7], запровадження середньострокового бюджетного планування визначене одним із пріоритетів реформи публічних фінансів. Перехід до такої моделі бюджетного планування передбачав реалізацію низки завдань: складання середньострокової бюджетної декларації; удосконалення процедур та розробку програмного забезпечення для ефективного бюджетування; розширення повноважень головних розпорядників коштів бюджету щодо перерозподілу бюджетних ресурсів між програмами та оперативного управління ними; оновлення календаря бюджетного процесу; підвищення фіскальної дисципліни; посилення вимог до якості підготовки бюджетного законодавства, відповідальності суб'єктів законодавчої ініціативи за якість поданих законопроектів.

Відповідно до вимог Стратегії, у 2018 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» [6], проте у зв'язку із поширенням епідемії COVID-19 та не прогнозованістю розвитку ситуації застосування його положень в частині впровадження середньострокового бюджетного планування було відстрочене, оскільки головним завданням бюджетної політики було визначено підтримку фінансової стабільності бюджетної системи. Тільки у 2021 році урядом було презентовано Бюджетну декларацію на 2022-2024 рр. – головний інструмент середньострокового планування бюджету. Цей документ має бути покладений в основу розробки державного бюджету та використаний при підготовці прогнозів місцевих бюджетів. На рівні місцевих бюджетів, поряд із Бюджетною декларацією при складанні бюджету на середньостроковий період використовують місцеві фінансові плани, стратегічні документи розвитку відповідних територіальних громад. Завдяки цьому буде забезпечено тісний зв'язку бюджетного планування із стратегічними пріоритетами розвитку.

Незважаючи на переваги застосування середньострокового планування бюджету на усіх рівнях бюджетної системи, середовище для повної реалізації його потенціалу в Україні поки не сформоване. Найважливішими чинниками, які негативно впливають на перспективи впровадження стратегічного підходу у бюджетному плануванні, на наш погляд, є нестабільність

внутрішньополітичної ситуації в країні, слабкість макроекономічного планування та прогнозування, високий рівень кон'юнктурності та непрозорості ухвалення управлінських рішень у сфері бюджетної політики, нестача у фінансових органах фахівців, які б володіли необхідними навиками з довгострокового планування. Додатковий тиск на процеси бюджетного планування, об'єктивність прогніваних показників доходів та видатків бюджету справляє безпекова ситуація на Сході України, кон'юнктура на міжнародних сировинних ринках, а також новітні загрози суспільному розвитку, на кшталт глобальної епідемії COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV. Загострення епідемії змусило не тільки Україну, але й численні інші держави внести значні корективи у макроекономічні прогнози, параметри доходів та видатків бюджету, плани економічної та соціальної політики. Від розвитку ситуації з поширенням захворюваності на коронавірус і ефективності протидії негативним наслідкам епідемії значною мірою залежать перспективи середньострокового бюджетного планування в Україні.

Список використаних джерел:

1. Kuzheliev M. Financial resources of public sector of economy in ensuring realization of financial policy of the country. In: Association agreement: driving integrational changes: collective monograph. Accent Graphics Communications Chicago, Illinois, USA, 2019. P. 374-385.
2. Базика С. К. Бюджетне планування як інструмент фінансового стратегічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 18. С. 114-118. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/18_2018/23.pdf.
3. Богдан Т. П. Середньострокове бюджетне планування в Україні: системна сутність, функції, структурні елементи. *Фінанси України*. 2017. № 6. С. 7-25. URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_17_06_007_uk.pdf.
4. Боголіб Т. М. Середньострокове бюджетне планування як бюджетний механізм стимулювання економічної активності в Україні. *Економічний вісник університету*. 2011. № 17-1. С. 185-189.
5. Кужелев М. О. Управління публічними фінансами в умовах реформування економіки України. *Стратегія і практика інноваційного розвитку фінансового сектору України: зб. матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ірпінь, 26–27 березня 2020 р.)*. Ірпінь, 2020. С. 42-44.
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 06.12.2018 р. № 2646-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2646-19>.
7. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Розпорядження КМУ від 24.05.2017 р. № 415-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80>.
8. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Розпорядження КМУ від

8.02.2017 р. № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.

9. Середньострокове бюджетне планування (міжнародний досвід): інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29131.pdf>.