



# СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

Аналітична записка

Керівник проекту: Ірина Піонтківська, старший економіст ЦЕС

Співавтори: Анна Васильєва, стажер ЦЕС  
Юлія Руда, економіст ЦЕС

Дата: [office@ces.org.ua](mailto:office@ces.org.ua)  
8 грудня 2017 р.

## Зміст

<b>1</b>	<b>Головне .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Мета дослідження .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Що таке середньострокове бюджетне планування? .....</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Міжнародний досвід впровадження СБП .....</b>	<b>7</b>
4.1	Досвід впровадження СБП у Румунії	10
<b>5</b>	<b>Ситуація в Україні .....</b>	<b>12</b>
<b>6</b>	<b>Висновки та рекомендації.....</b>	<b>18</b>
<b>Додаток 1. Основні результати емпіричних досліджень впливу СБП.....</b>		<b>20</b>
<b>Додаток 2. Оцінка України за критеріями європейського індексу розвитку СБП 24</b>		

Засновники Центра економічної стратегії - Томаш Фіала, Іван Міклош та Святослав Вакарчуком.

Наші експерти проводять незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики та сприяють стратегії економічного зростання України. Центр підтримує реформи на основі принципів:

- Економічної свободи (лібералізації, дерегуляції, приватизації).
- Вільної та чесної конкуренції.
- Зменшення ролі держави за підвищення її ефективності.
- Інформаційної прозорості та свободи слова.
- Верховенства права та захисту приватної власності.
- Стабільних державних фінансів та здорової фінансової системи країни.
- Економіки, що створена на засадах знань.

Для більш детальної інформації про ЦЕС просимо звертатися до нас за телефоном (044) 492-7970, електронною адресою [press@ces.org.ua](mailto:press@ces.org.ua), відвідати [www.ces.org.ua](http://www.ces.org.ua) чи слідкувати у соціальних медіа [facebook.com/cesukraine](https://facebook.com/cesukraine) та [twitter.com/ces\\_ukraine](https://twitter.com/ces_ukraine).



# 1 Головне

Попри те, що окремі елементи середньострокового бюджетного планування були впроваджені в Україні ще у 2010 році, відчутних результатів для бюджетного процесу це не принесло. Процес бюджетування до 2017 року залишався інерційним, а ресурсів для втілення задекларованих в урядових програмах реформ бракувало.

У червні 2017 року уряд вперше подав Бюджетну декларацію, орієнтовану на середньострокову перспективу, і таким чином продемонстрував своє прагнення до більш ретельного та повного втілення системи середньострокового бюджетного планування (далі – СБП) на період 2018-2020 рр. Після численних зауважень від бюджетного комітету документ так і не потрапив на розгляд парламенту. Щоб надалі забезпечити обов'язковість середньострокового бюджетування та визначити місце бюджетної резолюції у бюджетному процесі, Міністерство фінансів подало законопроект змін до Бюджетного кодексу<sup>1</sup>. Якщо зміни будуть прийняті до кінця 2018 року, то Держбюджет 2019 року уже буде будуватися на основі Бюджетної декларації на 2019-2021 роки.

Перехід до СБП є частиною угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також передбачений активною програмою співпраці з МВФ та Стратегією реформування системи управління державними фінансами України на 2017-2020 рр.<sup>2</sup> Ефективне втілення СБП дозволить Україні забезпечити фінансові ресурси для реалізації стратегічних завдань уряду, покращити стійкість публічних фінансів та бюджетну дисципліну, підвищити передбачуваність та ефективність державних інвестицій. Все це має призвести врешті до кращих результатів бюджетної діяльності та вищої якості державних послуг.

Досвід впровадження різних етапів СБП показав, що середньострокове планування покращує баланс бюджету, зменшує мінливість видатків, а також підвищує їх ефективність. Аналіз даних за 72 країнами у період з 1990-2008 рр. засвідчив, що через три роки після впровадження СБП дефіцит бюджету скоротився в середньому до 0,4% ВВП – порівняно з дефіцитом 3,0% ВВП до використання середньострокового планування.

Наразі Україна досі перебуває на початковій стадії впровадження СБП порівняно з іншими країнами ЄС. Використовуючи систему, за якою в ЄС оцінюють розвиток систем СБП у країнах-членах, ми зробили оцінку української системи середньострокового бюджетування. За умови впровадження Бюджетної резолюції на 2018-2020 роки у тому варіанті, в якому вона була запропонована, Україна отримала би оцінку 0,23 з максимального 1,0 балу. Це означає, що бюджетний процес в Україні, а також наповнення і якість бюджетної резолюції лише на 23% відповідають європейським критеріям якісного середньострокового планування.

Зокрема, в Україні під середньострокове планування підпадає лише близько 65% видатків сектору загальнодержавного управління, тимчасом як більшість країн ЄС мають ступінь охоплення понад 90%. Перша трирічна Бюджетна декларація на 2018-2020 рр. хоч і перераховує, проте не дає детального пояснення наслідків реалізації фіскальних ризиків та відхилення від запланованого перебігу структурних реформ. Також, чинна середньострокова бюджетна стратегія передбачає доволі широке коло пріоритетних завдань бюджетної політики, проте лише невелика частка з них визначена кількісно.

---

<sup>1</sup> <https://www.minfin.gov.ua/news/view/minfin-rozrobiv-proekt-zmin-do-biudzhethnoho-kodeksu-shchodo-zaprovadzhennia-serednostrokovoho-biudzhethnoho-planuvannia?category=bjudzhet>

<sup>2</sup> Міністерство фінансів України. 2017. Стратегія реформування системи управління державними фінансами 2017-2021 рр. <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/PFM%20Strategy%20presentation.pdf>



Подальший розвиток СБП в Україні потребуватиме, з-поміж іншого, 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; розробка якісного механізму оцінки ефективності видатків; збільшення ступеня охоплення державного сектору середньостроковим плануванням.

## 2 Мета дослідження

Мета цієї аналітичної записки – дати відповідь на питання, яким чином ефективно впроваджувати елементи системи СБП, щоб досягти оптимального перерозподілу державних видатків між різними бюджетними програмами та ефективніше використовувати кошти платників податків і отримувати якісні державні послуги.

Аналіз досвіду впровадження та розвитку середньострокового планування у країнах ЦСЄ (зокрема, на прикладі Румунії) дасть можливість зрозуміти, яких результатів і у якій перспективі можна очікувати від СБП в Україні.

## 3 Що таке середньострокове бюджетне планування?

Середньострокове бюджетне планування (СБП) – це підхід до планування та управління державними фінансами, який розширяє горизонт для формування бюджетної політики на три-п'ять років і дозволяє планувати та прогнозувати бюджетні доходи та видатки, необхідні для реалізації стратегічних цілей бюджетної політики держави у середньостроковій перспективі<sup>3</sup>.

### Етапи впровадження

Впровадження середньострокового бюджетного планування (СБП, або medium-term expenditure framework/МТЕФ)<sup>4</sup> зазвичай відбувається у три етапи (див. також Рисунок 1):

1. Середньострокова **фіскальна** система (medium-term **fiscal** framework/МТФФ<sup>5</sup>) – визначення та розподіл ресурсів між установами та відповідальність установ за використання ресурсів за принципом «зверху-вниз». Держава використовує незалежні макроекономічні прогнози. Фіскальні прогнози перевіряють аудитори, фінансова рада або подібні консультативні органи.
2. Середньострокова **бюджетна** система (medium-term **budgetary** framework/МТБФ<sup>6</sup>) – додається підхід «знизу-вгору», тобто визначення потреб самими установами та їх перерозподіл у межах наявних ресурсів. Бюджетні запити установ включають в себе стратегічні цілі, вартість поточних та нових бюджетних програм тощо.
3. Середньострокова система **оцінки ефективності** видатків (medium-term performance framework/МТПФ<sup>7</sup>) – оцінка ефективності та результативності використання бюджетних ресурсів. Однак повноцінне впровадження оцінювання можливе лише в умовах добре функціонуючої МТБФ.

---

<sup>3</sup> Brumby, J. et al., 2014. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. *The World Bank*

<sup>4</sup> МТЕФ – Medium Term Expenditure Framework

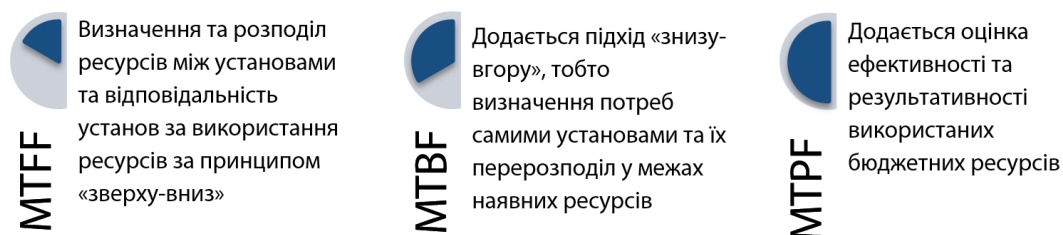
<sup>5</sup> МТФФ – Medium Term Fiscal Framework

<sup>6</sup> МТБФ – Medium Term Budgetary Framework

<sup>7</sup> МТПФ – Medium Term Performance Framework



Рисунок 1. Етапи впровадження системи СБП у країні



Джерело: за матеріалами Brumby, J. et al., 2014. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. *The World Bank*.

Щоб бюджетні витрати були найбільш ефективними, важливо запровадити усі три системи, а також мати національну стратегію, де буде зазначено цілі та заходи. Головні розпорядники коштів, формуючи свої бюджетні запити та показники ефективності та результативності, мають спиратися на галузеві стратегії розвитку, які узгоджуватимуться з цією національною стратегією.

### Механізм функціонування

Формування конкретної бюджетної стратегії на середньострокову перспективу та, як наслідок, бюджетної резолюції проходить в три стадії: визначення **наявних** ресурсів, **потреб** самими розпорядниками залежно від галузевих стратегій, **погодження** ресурсів і стратегій (див. Рисунок 2).

Рисунок 2. Стадії формування середньострокового бюджету



Джерело: за матеріалами Brumby, J. et al., 2014. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. *The World Bank*.

## Ступінь охоплення

Усі без винятку розпорядники коштів на відповідному державному рівні мають перейти на СБП. Якщо хоча би десь цього не станеться – буде втрачено фіскальну дисципліну та ефективність видатків. Країні слід мати резервний фонд<sup>8</sup>, де триматимуть кошти на випадок незапланованих витрат, які важко передбачити під час складання бюджету (наприклад, стихійні лиха), та на випадок реалізації фіскальних ризиків.

## Часові рамки

Перерозподіл ресурсів на перший рік збігається з відповідним річним бюджетом і є фіксованим (тобто видатки можуть змінюватися лише у виняткових випадках).

Розподіл ресурсів та «стелі» на наступні періоди є індикативними, адже установи можуть планувати витрати на основі незміненої політики, макрофіскальних прогнозів та інших важливих факторів, як от проектні видатки.

Показники середньострокового бюджету можуть бути частково або повністю фіксованими на період своєї дії у реальному або номінальному вираженні. Так, Данія та Нідерланди встановлюють «стелі» бюджетних видатків у реальному вираженні (тобто нівелюючи вплив інфляції), щоб обмежити вплив контрциклічних факторів на доходи бюджету. Натомість Швеція встановлює номінальні «стелі» на 4-річний термін.

## Ролі учасників:

- **Кабінет Міністрів і парламент** відіграють радше стратегічну роль, надаючи рекомендації щодо пріоритетів і політики, хоча й надалі виконують наглядові і законодавчі функції.
- **Міністерство фінансів** зосереджується на макрофіскальній системі, технічних аспектах встановлення пріоритетів витрат та управлінні сукупним бюджетом; у більшості країн Мінфін також здійснює нагляд за всіма аспектами підготовки СБП.
- **Головні розпорядники коштів** (ГРК) – міністерства та відомства – є відповідальними за розробку секторальних стратегій і планів витрат, а також за управління та оцінювання програм<sup>9</sup>. ГРК проводять насамперед внутрішнє оцінювання ефективності бюджетних програм для того, щоб у майбутньому їх пріоритизувати.
- **Аудитор** – Рахункова палата: ще на етапі МТФФ мають бути встановлені процедури зовнішнього аудиту для забезпечення відповідності витрат асигнуванням; фіскальні прогнози підлягають перевірці аудиторською установою, фіскальною радою чи аналогічним консультативним органом. На етапі МТФФ запроваджується аудит ефективності, або економічності витрачання грошей.<sup>10</sup> Аудит повинен відповідати на питання: (а) чи дотримані параметри бюджетних асигнувань? (б) чи оптимальним було співвідношення витрати-якість?<sup>11</sup>

Це дуже відрізняється від традиційних ролей під час річного бюджетування, коли Мінфін готує бюджет відповідно до вказівок Кабміну і керує державними коштами, парламент затверджує бюджет, а витратні агенції реалізують програми.

---

<sup>8</sup> Прим. Бюджетний кодекс України передбачає створення резервного фонду обсягом, який не перевищує 1% загального фонду бюджету відповідного рівня (стаття 24 Бюджетного Кодексу).

<sup>9</sup> Brumby, J. et al., 2014. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. *The World Bank*. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/871121468154791469/Beyond-the-annual-budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks>, ст. 64-66.

<sup>10</sup> Brumby, J. et al., 2014. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. *The World Bank*, ст. 25, 77.

<sup>11</sup> PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT HANDBOOK, The World Bank, 1998. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>, ст. 110.



**Місцеві бюджети** також значною мірою виграють від впровадження СБП. Адже з початком процесу децентралізації можливості місцевих бюджетів сильно коливаються через стрибкоподібне та малопрогнозоване зростання власних надходжень та передачу повноважень (видатків) на базовий рівень. Середньострокове бюджетне планування покращить планування на рівні органів місцевого самоврядування і дозволить якісніше розподілити ресурси на тривалі складні проекти. Таким чином, бюджетні кошти працюватимуть на благо громад, а не лежатимуть на депозитах.

Також, впровадження СБП матиме значний позитивний вплив на міжбюджетні відносини. Зокрема, нині розміри базової та реверсної дотації, формули яких, хоч і встановлені законодавством, можуть змінюватися при поданні нового бюджетного закону. Це не дозволяє місцевим бюджетам ефективно планувати видатки та може призводити до касових розривів. Тому впровадження СБП принесе передбачуваність у міжбюджетні відносини.

Усім учасникам бюджетного процесу потрібно пристосуватися до своїх нових ролей і приймати узгоджені рішення щодо розподілу ресурсів. Але вони також повинні прийняти, що одне агентство – зазвичай, Міністерство фінансів – очолює процес планування як доходів, так і витрат, формулює широке визначення пріоритетів видаткової політики на базі національної стратегії розвитку на середньострокову перспективу та доводить до відома головних розпорядників коштів орієнтовні «стелі» витрат за кожним напрямком та очікувані параметри інфляції та росту заробітних плат у державному секторі. На основі інформації, отриманої від Міністерства фінансів, головні розпорядники повинні бути здатні розробляти середньострокові бюджетні програми, планувати стратегічно, визначати пріоритети у секторах та, зрештою, вимірювати та оцінювати ефективність бюджетних програм.

#### **Переваги СБП**

СБП змушує урядовців та політиків зважати на обмеженість ресурсів та пріоритизувати видатки, щоб не вийти за межі фіскальних обмежень. Повноцінне впровадження СБП призводить до:

- більш передбачуваної бюджетної політики та фіскальної стабільності (зменшує проциклічність фіскальної політики);
- вищої ефективності державних видатків та якості державних послуг;
- кращої бюджетної дисципліни для всіх учасників бюджетного процесу;
- сприяє структурним реформам.

Також середньострокова перспектива дає можливість урядам впроваджувати у разі потреби окремі стабілізаційні заходи та дотримуватись контрциклічної бюджетної політики.

## **4 Міжнародний досвід впровадження СБП**

Вперше елементи середньострокового бюджетного планування запровадили у Великобританії та Німеччині ще 50 років тому, втім, більш широкого вжитку у європейських країнах багаторічне планування набуло наприкінці 1980-х – у середині 1990-х років. Неконтрольоване зростання видатків, збільшення дефіцитів та економічні кризи пришвидшили розвиток систем СБП у різних країнах на початку XXI сторіччя<sup>12</sup>. Вже на початку 2000-х років системи СБП використовувались у більшості країн-членів ЄС, а після фінансової кризи 2008 року елементи системи середньострокового планування використовували 132 країни світу.

---

<sup>12</sup> Sherwood M. 2015. Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States. European Commission Discussion Paper 021 (December 2015). [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/dp021\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/dp021_en_2.pdf)



Втім, лише третина з них дійшли до другого етапу розвитку системи (МТБФ) і лише 14% країн мають всі елементи СБП (включно з оцінкою ефективності видатків)<sup>13</sup>.

Втім, лише третина з них дійшли до другого етапу розвитку системи (МТБФ) і лише 14% країн мають всі елементи СБП (включно з оцінкою ефективності видатків)<sup>14</sup>.

Досвід впровадження різних етапів СБП показав, що середньострокове планування покращує баланс бюджету, зменшує мінливість видатків, а також підвищує їх ефективність. Аналіз даних за 72 країнами у період з 1990-2008 рр. засвідчив, що через три роки після впровадження методів середньострокового планування дефіцит бюджету скорочувався в середньому на 2,6 п.п. ВВП<sup>15</sup>, причому що прогресивніша система СБП застосовувалася, тим до кращої фіскальної дисципліни вона призводила. Країни, які запровадили останній етап системи СБП – оцінку ефективності видатків, за три роки мали профіцит бюджету в середньому на рівні 2,5% ВВП. Стислий опис результатів емпіричних досліджень, проведених спеціалістами Світового Банку, наведено у Додатку 1.

СБП – складова частина євроінтеграційних перспектив України. Згідно з Пактом стабільності та розвитку, який підписали більшість членів ЄС, держави зобов'язуються розробляти середньострокові бюджетні цілі та дотримуватися їх<sup>16</sup>. План переглядається кожні три роки або у випадку структурних реформ, які істотно впливатимуть на державні фінанси<sup>17</sup>. Згідно зі Статтею 9 Директиви ЄС щодо бюджетних систем, країни-члени мають розробляти середньострокову бюджетну програму з адаптацією фіскального планування принаймні на три роки<sup>18</sup>. Система СБП являє собою фіскальну стратегію на період 3-5 років та містить вимірювані цілі, основні заходи та пріоритети бюджетної політики, а також прогнозний розподіл наявних ресурсів, необхідних для досягнення цих цілей<sup>19</sup>.

Умови Договору про стабільність, координацію та урядування в Європейському Монетарному Союзі<sup>20</sup> (так званий «Фіскальний договір») передбачають такі зобов'язання країн-учасниць:

- встановлювати ліміт структурного дефіциту<sup>21</sup> менше 0,5% ВВП (або менше 1,0%, якщо країна має борг значно менший за 60% ВВП);

---

<sup>13</sup> Brumby, J. et al., 2014. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. The World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/871121468154791469/Beyond-the-annual-budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks>

<sup>14</sup> Brumby, J. et al., 2014. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. The World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/871121468154791469/Beyond-the-annual-budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks>

<sup>15</sup> Brumby, J. et al., 2014. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. The World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/871121468154791469/Beyond-the-annual-budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks>

<sup>16</sup> Nicolae, P.V., 2013. The Financial and Budgetary Discipline in Romania—The Arrears of the Local Public Authorities. *Annals-Economy Series*, 2, pp.221-226.

<sup>17</sup> Nicolae, P.V., 2013. The Financial and Budgetary Discipline in Romania—The Arrears of the Local Public Authorities. *Annals-Economy Series*, 2, pp.221-226.

<sup>18</sup> Dogaru, T.-C., Dumitrescu-Peculea, A., 2016. Medium-term budgetary framework in the EU Member States: study case, *Global Journal on Humanites & Social Sciences*. [Online]. 04, pp 163-169. Available from: <http://sproc.org/ojs/index.php/pntsbs>

<sup>19</sup> Dogaru, T.-C., Dumitrescu-Peculea, A., 2016. Medium-term budgetary framework in the EU Member States: study case, *Global Journal on Humanites & Social Sciences*. [Online]. 04, pp 163-169. Available from: <http://sproc.org/ojs/index.php/pntsbs>

<sup>20</sup> Treaty on Stability, Coordination, and Governance in the Economic and Monetary Union. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-12-2\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.htm)

<sup>21</sup> Структурний дефіцит (або перманентний дефіцит) – це умовна величина дефіциту бюджету, який спостерігається навіть за умови, коли економіка функціонує на рівні свого потенціалу (іншими словами, використовує свої ресурси у





- забезпечити автоматичні корекційні механізми у випадку відхилення від прогнозних показників дефіциту для досягнення середньострокових бюджетних цілей (тобто цільових параметрів бюджету – показників доходів, «стель» видатків та балансу тощо);
- відмовитись від використання проциклічної фіскальної політики<sup>22</sup> задля покращення бюджетної дисципліни та ефективного використання бюджетних коштів.

Від 2006 року Європейська Комісія<sup>23</sup> почала оцінювати якість впровадження СБП у країнах-членах ЄС, щоб стимулювати ощадливе використання бюджетних ресурсів та покращити бюджетну дисципліну. Впродовж років методологія оцінки розвитку систем СБП змінювалася, оскільки розвивалися та впроваджувалися нові інструменти СБП. Станом на 2017 рік Європейська Комісія оцінює якість та ступінь розвитку систем СБП у країнах-членах за п'ятьма критеріями на основі кількісних та якісних характеристик системи СБП:

1. **Ступінь охоплення** державного сектору при встановленні цілей та «стель» національних середньострокових фіскальних планів (максимальний бал отримує країна, де понад 90% всіх витрат сектору загальнодержавного управління покривається системою СБП).
2. **Існування зв'язку** між середньорічними бюджетними цілями/«стелями» та показниками річного бюджету.
3. **Залучення парламенту** чи укладання коаліційної угоди на етапі підготовки середньострокових бюджетних планів.
4. **Залучення зовнішніх та незалежних фінансових організацій** до підготовки середньорічних планів та контролю їх дотримання.
5. **Рівень деталізації** цілей і завдань та оцінка ризиків у середньостроковій бюджетній стратегії.

Зібрану інформацію агрегують, а по тому обраховують інтегральний індекс розвитку СБП<sup>24</sup>.

Серед країн ЄС найбільш динамічно та успішно, судячи зі змін у індексі, систему СБП впроваджували в Румунії, яка у 2015 році мала найвищий показник індексу (див. Рисунок 3). У решті країн ЄС хоч і спостерігалась позитивна динаміка індексу, все ж результати впровадження СБП були скромніші, ніж у Румунії. МВФ також високо оцінює рівень розвитку системи СБП у Румунії: бюджетна стратегія містить детальний опис середньострокових прогнозів надходжень, видатків у розрізі економічної та функціональної класифікації, «стель» видатків за основними розпорядниками, перелік пріоритетних інвестиційних проектів із зазначенням джерел фінансування, а також стратегію фінансування дефіциту<sup>25</sup>. З огляду на вищесказане, варто розглянути досвід впровадження СБП у Румунії.

---

найбільш ефективний спосіб). Наявність структурного дефіциту свідчить про фундаментальні дисбаланси фіскальної системи, і це явище буде спостерігатися незалежно від того, у якій фазі економічного циклу перебуває економіка.  
<http://www.imf.org/external/np/fad/strfiscbal/>

<sup>22</sup> Проциклічна фіскальна політика ( політика держави, яка слідує за економічним циклом) – є стимулюючою у періоди економічного зростання і стримуючою (обмежуючою) у періоди економічного спаду. Ця політика вважається такою, що погано впливає на добробут населення – збільшує макроекономічну волатильність, пригнічує ріст інвестицій тощо. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0627.pdf>

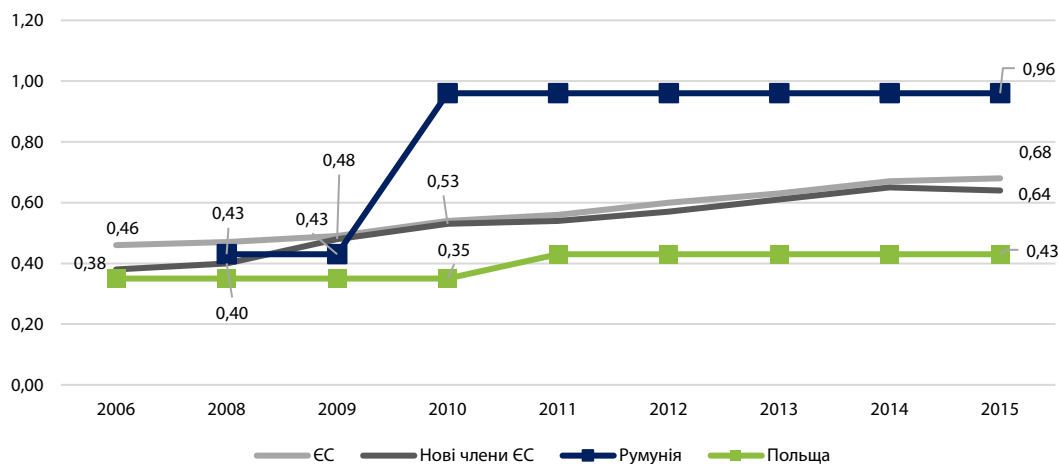
<sup>23</sup> European Commission, 2017. Medium-term budgetary framework. European Commission. Available at: [http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework\\_en](http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework_en)

<sup>24</sup> За кожним з критеріїв країна отримує бали, які нормалізують до значень від 0 до 1, а потім обраховують середньозважений індекс (кожний з критеріїв має однакову вагу).

<sup>25</sup> Olden, B., Murphey, P., Irwin, T., & Yläoutinen, S., 2014. Romania Fiscal Transparency Evaluation (Publication). International Monetary Fund



Рисунок 3. Динаміка індексу розвитку СБП у країнах ЄС



Джерело: European Commission, 2017. Medium-term budgetary framework.

#### 4.1 Досвід впровадження СБП у Румунії

Перші спроби інтеграції системи середньострокового бюджетного планування в Румунії відбулися у 2007 році в межах програми зближення з ЄС<sup>26</sup>. Тоді бюджет просто розглядався з урахуванням кількарічної перспективи на рівні лише макропоказників. Нині румунська система середньострокового бюджетного планування покриває увесь сектор загальнодержавного управління на трирічний горизонт.

Здобутки Румунії завдяки СБП:

- **Зниження бюджетного дефіциту.** Впровадження СБП з часом допомогло Румунії зменшити бюджетний дефіцит у середньому до 1,7% ВВП за 2014-16 рр., хоча на початковому етапі впровадження системи СБП сталася фінансова криза, що призвело до значного збільшення дефіциту (9,5% ВВП у 2009 році). Досить швидким процесом фіскальної консолідації поряд із скороченням видатків соціального спрямування та підвищенням ставки податку на додану вартість уряд Румунії завдячував саме механізму СБП<sup>27</sup>.
- **Зниження державного боргу.** Після стрімкого зростання державного боргу відносно ВВП у 2010-14 рр. Румунія почала поступово скорочувати боргове навантаження впродовж останніх двох років (до 37,6% ВВП у 2016 році).

Упродовж 2007-13 рр. відхилення фактичних показників від середньострокових бюджетних планів складало в середньому 0,7% ВВП за видатками та 1,6% за надходженнями, що свідчить про необхідність покращення макроекономічних прогнозів<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Tița, C.B., Oțetea, A.V. and Banu, I., 2014. The Importance of a Medium-term Budgetary Framework in Enhancing the Sustainability of Public Finances in Romania. *Procedia Economics and Finance*, 16, pp.270-274.

<sup>27</sup> Фіскальна та бюджетна стратегія Румунії на 2015-17 рр., [http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/transparenta/EN\\_SFB2015\\_2017.pdf](http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/transparenta/EN_SFB2015_2017.pdf)

<sup>28</sup> Olden, B., Murphey, P., Irwin, T., & Yläoutinen, S., 2014. Romania Fiscal Transparency Evaluation (Publication). International Monetary Fund



У 2013 році двома найбільшими проблемами навіть для Румунії були недоліки зв'язку між річними показниками і кількарічною програмою середньострокового бюджету та відсутність координації відомств задля досягнення цілей середньострокового бюджетного планування<sup>29</sup>. Нинішня стратегія уряду – подолати вищезгадані проблеми, в тому числі підвищити надійність макропрогнозів для поліпшення планування. Згідно з фіскальною та бюджетною стратегіями на 2015-2017 роки, пріоритети румунського уряду полягають у економічному перезапуску, створенні нових робочих місць та стійкості державних фінансів<sup>30</sup>.

#### Як виглядає середньострокова бюджетна стратегія Румунії

- (1) Уряд затверджує фіскальну та бюджетну стратегії за пропозицією Міністерства планування і фінансів до кінця липня. Стратегія включає в себе результати виконання бюджету за останні два роки, прогнози на поточний бюджетний рік і три наступні роки на рівні бюджетних видатків за економічною і функціональною класифікаціями та за доходами. Стратегія також містить визначені «стелі» для загального балансу бюджету та видатків на оплату праці протягом наступних трьох років.
- (2) Уряд видає проект системного бюджетного закону, який базується на «стелях», для затвердження парламентом. Ґрунтуючись на бюджетній стратегії та проекті системного бюджетного закону, установи отримують повідомлення від Міністерства фінансів про свої індикативні «стелі» витрат на наступні три роки.
- (3) Державний бюджет подається до парламенту восени і також представляє індикативні кількарічні приблизні видатки для кожного міністерства та установи за економічною та функціональною класифікаціями.

Таблиця 1. Стандартні складові системи СБП Румунії

Підхід «зверху-вниз», фактори	Підхід «знизу-вгору», фактори
Прогноз макроекономічних і соціальних показників бюджетного року та наступних трьох років	Пропозиції щодо видатків, які надаються головними розпорядниками
Фіскальна та бюджетна політика	Програми, які надаються головними розпорядниками, на фінансування певних проектів з конкретними цілями та індикаторами результатів
Фінансові меморандуми, підписані з міжнародними організаціями	
Можливості фінансування бюджетного дефіциту	
Секторальні стратегії, політики та пріоритети, які встановлюються при розробці бюджетних пропозицій, що надаються розпорядниками	
Пропозиції щодо розподілу коштів від доходів національного бюджету чи консолідованих трансферів між місцевими органами влади	

Джерело: Catalin, T., 2015. The budgeting process in Romania. Annals of 'Constantin Brancusi' University of Targu-Jiu. Economy Series, (4)

<sup>29</sup> Dogaru, T-C., Dumitrescu-Peculea, A., 2016. Medium-term budgetary framework in the EU Member States: study case, Global Journal on Humanities & Social Sciences. [Online]. 04, pp 163-169. Available from: <http://sproc.org/ojs/index.php/pntsbs>

<sup>30</sup> Dogaru, T-C., Dumitrescu-Peculea, A., 2016. Medium-term budgetary framework in the EU Member States: study case, Global Journal on Humanities & Social Sciences. [Online]. 04, pp 163-169. Available from: <http://sproc.org/ojs/index.php/pntsbs>



Міністерство фінансів оприлюднює проекти законів всієї бюджетної системи, базуючись на стандартних підходах СБП, що описані у Таблиці 1.

Доходи, зазначені у бюджеті, розраховані на консервативних прогнозах розвитку економіки, тобто фактично – це мінімум того, що можна отримати. Бюджетні витрати – це максимум того, що можна використати. Закон забороняє перевитрату коштів чи використання їх не за призначенням, вказаним у бюджеті. При розрахунку видатків Міністерство фінансів враховує фінансову політику, кількість співробітників, операційну сітку державних інституцій та використання наявної технічної бази з найбільшою ефективністю.

#### **Приклади середньострокових цілей за видатками:**

1. Забезпечення стабільного рівня видатків на зарплату та пенсії в державному секторі;
2. Переорієнтація ресурсів на інвестиції у інфраструктуру, сільське господарство, енергетику та сучасні технології;
3. Перегляд системи державних закупівель з метою підвищення ефективності та пріоритетності.

## **5 Ситуація в Україні**

Наразі Україна досі перебуває на початковій стадії впровадження СБП порівняно з іншими країнами ЄС, якщо використовувати критерії, за якими в ЄС оцінюють розвиток систем СБП<sup>31</sup> (див. Рисунок 4). Детальний опис та оцінку України за різними критеріями, за якими в ЄС оцінюють розвиток середньострокового бюджетного планування, наведено у Додатку 2.

Зокрема, в Україні після запровадження середньострокової Бюджетної декларації<sup>32</sup>, під середньострокове планування підпадало би лише близько 65% видатків сектору загальнодержавного управління, тимчасом як більшість країн ЄС мають ступінь охоплення понад 90%.

До того ж перша трирічна Бюджетна декларація на 2018-2020 рр. хоч і перераховує, проте не дає детального пояснення наслідків реалізації фіскальних ризиків та відхилення від запланованого перебігу структурних реформ (зокрема, бракує кількісних розрахунків). Якби вона була впроваджена, Україна отримала би оцінку 0,23 Інтегрального індексу розвитку СБП і посіла би останнє місце серед країн ЄС.

Україна має досвід середньострокового бюджетування на макрорівні (підхід «зверху-вниз»), тобто урядом добре відпрацьовані механізми розробки прогнозів економічного розвитку на три роки вперед і формування середньострокових прогнозів макрофіскальних показників та основних принципів бюджетної політики.

І все ж, чіткого механізму перерозподілу наявного бюджетного ресурсу згідно з визначеними урядом пріоритетами досі бракує (оцінки ЦЕС за критеріями європейського індексу СБП наведені у Таблиці 2). Це збільшує інерційність бюджетного процесу і призводить до фінансування потреб, які історично склалися і давно не переглядалися. Також, досі бракує чітких процедур для впровадження підходу «знизу-вгору», коли формуються бюджетні запити на основі узгоджених з урядовими цільових показників діяльності галузевих міністерств і таким чином визначаються «стелі» видатків для головних розпорядників бюджетних коштів (ГРК) на середньострокову перспективу.

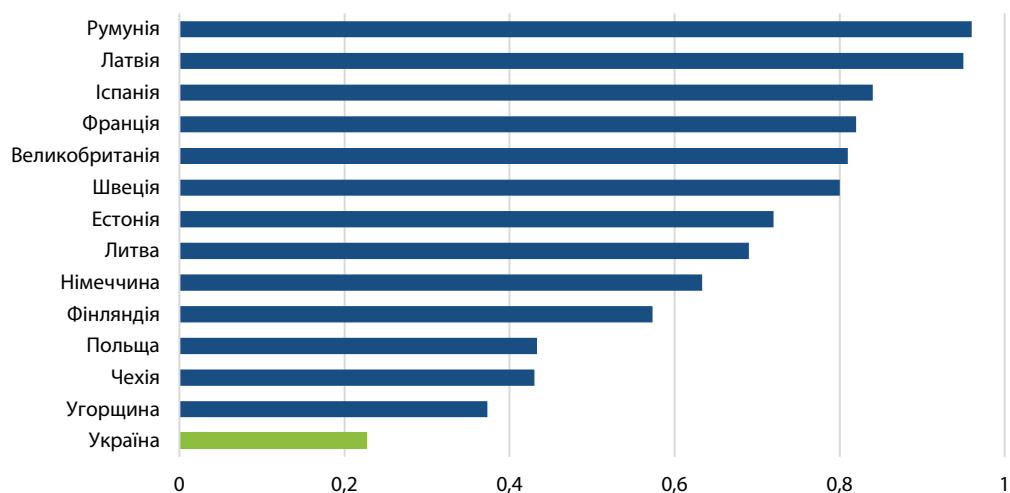
---

<sup>31</sup> European Commission. (2017, March 08). Medium-term budgetary framework. Retrieved May 19, 2017, from [http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework\\_en](http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework_en).

<sup>32</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62047](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62047)



Рисунок 4. Інтегральний індекс розвитку СБП в Україні та деяких країнах ЄС



Джерело: оцінка ЦЕС на основі методології ЄС

У деяких країнах середньострокова бюджетна стратегія, окрім загальних «стель» видатків для окремих ГРК, містить також «стелі» для витрат на оплату праці та капітальні видатки, що сприяє прозорості бюджетів ГРК (розкриття такої інформації дає більше розуміння, чому витрати одного відомства зростають вищими темпами, ніж іншого).

Таблиця 2. Стандартні складові системи СБП Румунії

Критерій	Набраний бал / Максимальний бал
C1a – ступінь охоплення державного сектору при встановленні цілей та «стель» національних середньострокових фіскальних планів	1/3
C1b – координація перед створенням цілей	0/1
C2a – зв'язок між національним середньостроковим фіскальним планом та річним бюджетом	0/4
C2b – чіткі кроки для корекційних дій у разі відхилення від плану	0/1
C3 – залучення національного парламенту до підготовки національних середньострокових фіскальних планів	3/3
C4a – залучення незалежних фінансових інституцій до підготовки національних середньострокових фіскальних планів	2/3
C4b – дотримання або обґрунтування недотримання середньострокових цілей	0/1
C5a – детальний опис прогнозних видатків та надходжень бюджету	1/1
C5b – пояснення прогнозів надходжень і видатків та їх компонентів	0/1
C5c – оцінка впливу реформ за вказаний у плані період	0/1
C5d – детальні пояснення впливу альтернативних макросценаріїв на бюджет	0/1

Джерело: оцінки ЦЕС на основі методології European Commission. Детальний опис у Додатку 2.

В ідеалі у середньостроковій бюджетній резолюції ми маємо побачити, що видатки розподілені у відповідності до чітких пріоритетів, бюджетні програми переглянуто за функціями, встановлено зрозумілі суспільно значущі цілі для кожного галузевого міністерства (що, своєю чергою, вимагатиме розробити і оприлюднити галузеві стратегічні плани з розрахунками на середньострокову перспективу).



Бюджетна документація виграла б від того, якби дані про заплановані видатки були представлені у розрізі функціональної та економічної класифікації. Це розширило б можливості для розуміння та обговорення бюджетних параметрів громадськістю та збільшило би прозорість бюджетного процесу.

### **Яким чином впровадження СБП може розширити можливості уряду для більш оптимального перерозподілу бюджетних видатків?**

Бюджетна політика держави – це основний інструмент впливу уряду на досягнення своїх цілей. Щоб досягти будь-якої стратегічної мети, треба витратити кілька років та певну суму фінансових ресурсів. Саме за ефективність витрат та достатність ресурсів для досягнення цілей відповідає СБП.

Бюджетний процес в Україні є доволі інерційним, і лівова частка ресурсів зазвичай використовується на вже існуючі бюджетні програми. Щоб змінити структуру видатків, потрібно проводити глибокі галузеві реформи, які, своєю чергою, теж потребують фінансових ресурсів.

Зараз Україна має однорічний бюджетний процес. Це означає, що для планування видатків на наступний рік уряд розраховує на таку суму додаткових грошей, яка відповідає прогнозованому зростанню економіки (звісно, якщо припустити відсутність податкових змін, незмінний обсяг запозичень та основних бюджетних програм). Більша частина цього додаткового ресурсу спрямовується на поточні видатки, оплату праці та соціальний захист, витрати на обслуговування державного боргу, а також на придбання товарів і послуг. Якщо не відбувалося кардинальних змін у бюджетних програмах, то прогноз витрат на наступний бюджетний період – це фактично витрати минулого бюджетного періоду, проіндексовані на інфляцію та економічне зростання.

Лише відносно невелика частина бюджетного ресурсу може бути спрямована на капітальні витрати. І навіть з цих коштів значна частина витрачається на підтримку наявної інфраструктури (на кшталт «ямкового» ремонту доріг), і вже зовсім мала частка залишається для нових інвестиційних проектів. При цьому громіздка процедура погодження цих проектів займає багато часу, і фактичний початок реалізації та витрат на такі проекти зміщується на кінець року (див. Рисунок 5). Це знижує їх ефективність – розпорядники поспішають використати кошти до кінця календарного року, адже на наступний рік залишки сум не переходять.

У 2016 році 47,4% капітальних видатків були здійснені за останні два місяці року, і в попередні роки капітальні видатки теж розподілялись за подібним графіком.

Станом на кінець серпня 2017 заплановані у державному бюджеті видатки на дорожнє господарство були використані на 55% від річного плану, а у місцевих бюджетах – лише на 35%.<sup>33</sup>

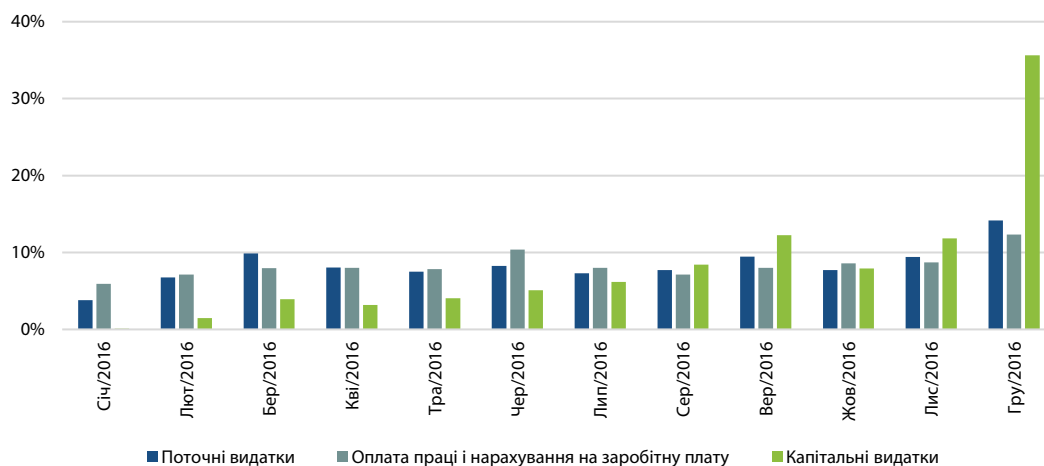
Впровадження СБП може допомогти Україні ефективніше використовувати ресурси для капітальних видатків. Уряд фактично отримує значно більший обсяг додаткового ресурсу, який можна розподілити у часі між інвестиційними програмами, а також, за належного планування, уникнути поспіху у витрачання цих коштів розпорядниками. Якщо інвестиційний проект проходить всю процедуру узгодження впродовж першого року трирічного бюджетного циклу – фактичні витрати за цим проектом можуть бути заплановані й здійснені у наступних бюджетних періодах (це може працювати навіть без запровадження механізму «перехідних коштів»<sup>34</sup>, якщо затверджені середньостроковою бюджетною декларацією (стратегічний документ) видатки гарантовано потраплять у річний бюджет (закон)).

<sup>33</sup> Видатки за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету, Звіт про виконання Державного бюджету за січень-серпень 2017 року, <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=379909>.

<sup>34</sup> Механізм «перехідних коштів» передбачає можливість переносу невикористаних розпорядниками коштів в одному бюджетному періоді у наступний із зміною або без зміни їх призначення. Такий механізм спонукає до економії коштів розпорядниками і допомагає уникнути «грудневої лихоманки», але ускладнює процес планування і дотримання затверджених бюджетною декларацією «стель» видатків у випадку, якщо обсяг невикористаних коштів є значним



Рисунок 5. Помісячні фактичні видатки Зведеного бюджету за економічною класифікацією у 2016 році\*



\* Значення показані як відсоток витрат у конкретному місяці до річних витрат за відповідною категорією видатків  
Джерело: розрахунки ЦЕС на основі даних ДКУ

Щоб уникнути «грудневої лихоманки» у капітальних витратах, також можна запровадити ефективний механізм управління ліквідними ресурсами в межах року – для цього потрібно мати узгоджений із планом надходжень план державних запозичень та чітке уявлення про рух коштів на єдиному казначейському рахунку (ЄКР).

Коли на початку року державі бракує ресурсів для інвестиційних видатків, вона може їх позичати на внутрішньому ринку на короткі терміни, щоб виплати за борговими зобов'язаннями припадали на ті періоди, коли надходжень достатньо.

Впровадження СБП може також допомогти більш планомірно змінювати структуру видатків за функціональними напрямками, оскільки видаткові програми мають узгоджуватися із довготерміновими цілями уряду.

Програма уряду<sup>35</sup> містить широке коло визначених пріоритетів: економічне зростання, ефективне врядування, розвиток людського капіталу, верховенство права і боротьба із корупцією, безпека та оборона. Але ці пріоритети дуже широко сформульовані й покривають майже всю наявну функціональну класифікацію бюджетних видатків. Таким чином, неможливо провести кількісний аналіз перерозподілу коштів на користь того чи іншого напрямку на базі опублікованої програми. При цьому усі галузеві реформи мають, в ідеалі, забезпечувати досягнення суспільно важливих цілей, зафіксованих у програмі уряду, а бюджетні програми – передбачати фінансування інструментів їх досягнення.

відносно бюджету розпорядника/ів. Такий механізм «переходу через рік» використовується лише у невеликій кількості країн ЄС (Австрія, Ірландія, Естонія), і скрізь, окрім Австрії, обсяг ресурсів, які можна перенести на наступний період, обмежений 2-6% бюджету розпорядника. У Естонії обсяг «перехідних коштів» не повинен перевищувати 3% всіх видатків, але це не стосується інвестиційних видатків та проектів, які фінансуються коштом ЄС. Детальніше див. Sherwood M. 2015. Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States. European Commission Discussion Paper 021 (December 2015). [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/dp021\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/dp021_en_2.pdf)

<sup>35</sup> Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року, [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249873358&cat\\_id=246711250](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249873358&cat_id=246711250)



## Як узгоджуються бюджетні показники на 2018 рік та параметри бюджетної резолюції на 2018-20 рр.?

Бюджетна резолюція на 2018-2020 рр. містить довгий перелік основних завдань бюджетної політики, втім, лише невелика частина з них визначена кількісно. У Таблиці 3 подано порівняння цільових кількісних показників бюджетної резолюції та показників проекту бюджету на 2018 рік.

Показник обсягу державних інвестиційних проектів, зафіксований у бюджетній декларації на рівні не менш як 1,7 млрд грн на рік, не дотримано у 2018 році, і деякі з переліку проектів для розподілу цих коштів виглядають не найбільш пріоритетними (наприклад, ремонт Маріїнського палацу, на який вже багато років поспіль виділяються кошти без очевидного прогресу). Цікаво, що на добудову корпусу лікарні Охматдит (довгобуд, який має бути завершений у 2018 році) виділено на 300 млн грн менше коштів, ніж потрібно, за оцінками уряду, для його завершення.

Якщо порівняти з планом та фактичними показниками 2017 року, кількісні цілі виглядають недостатньо амбіційно. Державний борг планують зменшити лише на 2 п.п. відносно ВВП (до 62% ВВП, або 68,7 млрд дол. США), а ціль за гарантованим боргом у бюджетній декларації є навіть більшою, ніж цільовий показник 2017 року, і вдвічі більшою за фактичні цифри (22% від ВВП (або 24,4 млрд дол. США) у бюджетній декларації проти 11% від ВВП (12 млрд дол. США) станом на кінець вересня 2017 року<sup>36</sup>. Загалом на 2020 рік державний і гарантований борг таргетується на рівні 73% від ВВП, хоча зараз становить стільки ж. Ціль за переходом на внутрішнє фінансування бюджетного дефіциту недотримана.

Проте основна проблема завдань бюджетної політики, як свідчить аналіз, полягає в тому, що багато цілей на трирічну перспективу взагалі не мають кількісних параметрів та є радше описами процесу, ніж досягнутого результату. Їх неможливо виміряти чи навіть просто оцінити. Наприклад, одним із основних завдань бюджетної політики на 2018-2020 рр. є «активізація процесів приватизації державного майна шляхом розширення кола об'єктів приватизації та спрощення механізмів продажу, зокрема через електронні аукціони», але немає ні кількісних показників «активізації», ні планованої кількості проданих підприємств, чи навіть просто відсотку підприємств, належним чином підготовлених до продажу, з усіх, які вирішено приватизувати.

Зрозуміло, що для успішного впровадження СБП потрібно, щоб бюджетна стратегія розроблялася на базі галузевих програм розвитку, які повинні мати чіткі якісні та кількісні критерії виконання, а також фінансове обґрунтування.

Таблиця 3. Цільові кількісні показники завдань бюджетної політики на 2018 рік

Завдання бюджетної політики	2017 рік		Цільовий показник на 2018 рік		Коментар
	Останній план	Бюджетна декларація	Проект бюджету на 2018 рік		
Частка перерозподілу ВВП через зведений бюджет не вище показника, затвердженого на 2017 рік, % ВВП	37,0%	37,0%	36,8%		Дотримано
Граничний обсяг дефіциту державного бюджету, % ВВП	2,7%	2,4%	2,4%		Дотримано

<sup>36</sup> <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/30.09.2017%20%D0%BC%D0%BB%D1%80%D0%B4.xlsm>





<b>Джерела фінансування дефіциту державного бюджету переважно шляхом здійснення внутрішніх запозичень</b>	6,8% дефіциту фінансується із внутрішніх запозичень	Переважно шляхом здійснення внутрішніх запозичень (більше 50%)	12,5% дефіциту фінансується із внутрішніх запозичень	Кількісний параметр сформульований недостатньо чітко, не дотримано
<b>Рівень граничного обсягу державного боргу</b>	64,1% <sup>37</sup>	Не більше ніж 62% ВВП	61,5% ВВП	Дотримано
<b>Рівень граничного обсягу гарантованого державою боргу</b>	20,4%	Не більше ніж 22% ВВП	23%	Не дотримано
<b>«Стеля» надання державних гарантій для самоокупних інвестиційних проектів</b>	4,13%	3% доходів загального фонду державного бюджету	2,95%	Дотримано
<b>Рівень мінімальної заробітної плати (з 1 січня)</b>	3200 грн/міс	3723 грн/міс	3723 грн/міс	Дотримано
<b>Посадовий оклад працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки</b>	1600 грн/міс	1762 грн/міс	1762 грн/міс	Дотримано
<b>Прожитковий мінімум на одну особу (з січня – з грудня)</b>	1544-1700 грн/міс	1700-1853 грн/міс	1700-1853 грн/міс	Дотримано
<b>Загальний обсяг державних капітальних вкладень на державні інвестпроекти</b>	1,65 млрд грн	1,7 млрд грн	1,5 млрд грн	Не дотримано
<b>Використання позик для реалізації інвестиційних проектів, що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів</b>	-	17 млрд грн	17 млрд грн	Дотримано
<b>Проведення щорічної індексації пенсій з урахуванням фінансових можливостей солідарної системи</b>	Відсутня індексація. У кінці року проведене «осучаснення» пенсій.	Не менше ніж 50% росту заробітної плати та 50% інфляції	На 2018 індексація не запланована, на 2019-2020 індексація приймається на законодавчому рівні на відповідний рік.	Не дотримано. Не уточнено, за який період розраховуються ріст заробітної плати та інфляція

<sup>37</sup> Згідно з останнім прогнозом, що використовувався для змін до Держбюджету-2017, номінальний ВВП у 2017 році складе 2 845,800 млрд. грн.



<b>Грантове фінансування закладів культури та творчих проєктів у сукупному обсязі видатків на культуру, % від бюджету на культуру</b>	Гранти Президента України – 0,01% від бюджету на культуру. Інших грантів не вказано. <sup>38</sup>	20% всіх видатків на культуру	Гранти Президента України молодим діячам мистецтва для створення і реалізації творчих проєктів – 0,1% від бюджету на культуру. Інших грантів не вказано.	Не дотримано
---	--	-------------------------------	--	--------------

Джерело: Основні напрямки бюджетної політики на 2018-2020 рр., проєкт Державного бюджету на 2018 рік, ЦЕС

## 6 Висновки та рекомендації

Впровадження середньострокового планування державних видатків в Україні є необхідним та правильним кроком, який має допомогти країні ефективніше використовувати обмежені державні ресурси та підвищити стабільність державних фінансів, зокрема зменшити боргове навантаження. СБП – це механізм, який дозволить поєднати стратегічні плани урядовців із бюджетними ресурсами, втім, цей механізм потрібно належним чином використовувати.

Подальший розвиток СБП в Україні потребуватиме таких заходів:

### 1. Перегляд та пріоритизація галузевих бюджетних програм та державних інвестиційних проєктів

Потрібно проаналізувати зміст бюджетних програм галузевих міністерств, щоб зрозуміти, чи вони відповідають пріоритетам урядової політики та очікуванням громадян щодо обсягу державних послуг, і наскільки ефективно витрачаються кошти таких програм. Такий перегляд потребує розробки галузевих стратегій та структурних реформ кожної галузі, головними рушійними силами яких можуть бути міністерства. Економію коштів за чинними бюджетними програмами, або ж в результаті відмови від деяких з них, можна спрямувати на новостворені програми.

### 2. Розробка механізму «перехідних коштів» – уможливити перехід невикористаних коштів ГРК на наступний бюджетний період

Такий механізм корисний тим, що дозволяє уникнути неефективного витрачання коштів наприкінці року, так званої «грудневої лихоманки». Ця проблема стосується як капітальних видатків (як-от «ямковий ремонт» доріг у грудні), так і поточних (наприклад, преміювання співробітників не за результатами діяльності, а виходячи з наявності коштів). Якщо питання переходу залишків коштів, принаймні на капітальні видатки, на наступний бюджетний період буде адресоване належним чином, то розпорядникам не доведеться поспіхом витрачати цьогорічні бюджети. Для більшої прогнозованості видатків у різних бюджетних періодах варто ввести обмеження на обсяг/частку ресурсів, які можуть «переходити» на наступний бюджетний період.

### 3. Створення мотивації для економії коштів розпорядниками

Якщо надати право ГРК спрямовувати зекономлені кошти на нові бюджетні програми або капітальні видатки у наступних бюджетних періодах, це може підвищити ефективність бюджетних видатків загалом. Утім, потрібно розробити окремий механізм контролю за таким перерозподілом. Кошти можна вважати зекономленими та перерозподіляти лише тоді, коли виконано цілі бюджетної програми – так можна буде уникнути ризику простого урізання бюджетів.

<sup>38</sup> <https://goo.gl/ZjHcRz>



Проте цілі та KPIs (показники виконання), що виставляються міністерствами, мають бути якісними та затверджуватися «ззовні».

#### **4. Розвиток багаторівневих та прозорих зв'язків між бюджетними програмами нижчих рівнів та високорівневими цілями уряду, залучення всіх учасників бюджетного процесу до постановки середньострокових цілей**

У Плані дій уряду зазначено, що положення, визначені в середньостроковому плані, враховуватимуться під час формування бюджетних документів відповідно до ресурсних можливостей бюджету та оцінюватимуться на предмет досягнення поставлених цілей. Такий зв'язок має чітко відображатися в конкретних бюджетних запитах, адже будь-яка ціль потребує інструментів її досягнення та ресурсів на виконання.

Такий зв'язок є у всіх країнах, які імплементували цільовий підхід до бюджетування, його методику ми розглядали у дослідженні «Аналіз планування бюджетних видатків на прикладі бюджетного запиту Міністерства освіти і науки України»<sup>39</sup>. Він дозволяє узгодити цілі вищого порядку із діями безпосередніх виконавців на місцях та досягти більшого результату для суспільства за меншого витрачання бюджетних коштів<sup>40</sup>.

#### **5. Запровадження дієвої системи оцінки ефективності видаткових програм**

Хоча в Україні є Рахункова Палата, яка має оцінювати дотримання законодавчих вимог при виконанні бюджету ГРК, цей механізм потребує удосконалення, щоб він міг давати зворотній зв'язок для розпорядників щодо ефективності та результативності різних бюджетних програм.

Рахункова палата – важливий елемент якісного управління державними фінансами. Вона має забезпечувати незалежний контроль та аудит, у тому числі за виконанням середньострокових цільових показників бюджетних програм, та надавати рекомендації розпорядникам бюджетних коштів. Ефективність витрачання коштів та планування неможливі без якісного зовнішнього контролю. Тому роль Рахункової палати має бути серйозно посилена – і в комунікаційному, і в інституційному плані.

#### **6. Збільшення ступеня охоплення державного сектору середньостроковим плануванням**

До майбутніх середньострокових бюджетних планів варто додати соціальні фонди (зокрема, Пенсійний фонд) та перелік пріоритетних інвестиційних проектів. Це сприятиме прозорості бюджетного процесу та зменшуватиме можливості для політичних торгів у передвиборчий період та під час погодження параметрів бюджету з парламентом.

---

<sup>39</sup> <http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Analiz-byudzhethnoho-zapytu-MON1.pdf>

<sup>40</sup> Mandl U. et al, 2008, The Effectiveness and Efficiency of Public Spending European Commission Economic Papers No. 301. February 2008



## Додаток 1. Основні результати емпіричних досліджень впливу СБП<sup>41</sup>

Результативність впровадження СБП можна простежити за такими трьома критеріями та відповідними індикаторами:

- **Фіскальна дисципліна** – оцінка того, наскільки СБП допомагає утримувати державні видатки в рамках доступних уряду ресурсів. Індикатором є сукупне сальдо бюджету центрального уряду як частка від ВВП (фіскальний баланс).
- **Ефективність розподілу видатків** стосується спроможності уряду розподіляти ресурси відповідно до досягнення програмами стратегічних цілей. Ефективність розподілу видатків може бути виміряна трьома індикаторами: (1) волатильність (мінливість) загальних видатків центрального уряду як частки від ВВП (загальна волатильність видатків), (2) видатки на охорону здоров'я як частка від загальних видатків, (3) волатильність видатків на охорону здоров'я. Видатки на охорону здоров'я обрані як один із компонентів продуктивних витрат, чи «видатків розвитку», тобто сфера, в якій особливо важливий стратегічний підхід формування бюджету. Волатильність вимірюється як зміни у відхиленні від тренду.
- **Технічна ефективність** – різниця між фактичною очікуваною тривалістю життя і максимальною тривалістю життя при заданому рівні видатків на охорону здоров'я (ефективність видатків на охорону здоров'я).

При цьому, щоб коректно дослідити цей зв'язок, застосовано два підходи.

- **Метод аналізу подій (event studies)** використовує описову статистику, що показує, як змінилися досліджувані індикатори після «події». В цьому випадку «подія» – це впровадження системи СБП. За цим методом порівнюються середні значення основних індикаторів у трирічний період до та після запровадження системи СБП. Проте цей метод не відокремлює вплив інших факторів і нічого не говорить про значимість саме СБП для таких змін. Тому потрібен також другий метод аналізу:
- **Економетричне дослідження** передбачає побудову моделі, куди, крім фактору запровадження СБП, включаються також інші фактори (як-от зростання ВВП, інфляція, заборгованість, бідність країни, наявність міжнародної допомоги тощо). Це дозволяє побачити статистичну значимість саме впливу СБП.

**Вибірка** складається зі спостережень за 72 випадками впровадження МТЕФ: 40 із них – МТФФ, 20 – МТВФ і 12 – МТРФ.

З інформації, яка подається країнами, не завжди можна чітко встановити, які країни користуються СБП, і яким саме типом СБП вони користуються. Певний етап СБП є насамперед набором методів, і не завжди країна, що використовує ці методи, прописує чітко, що вона перебуває на означеній стадії СБП.

Світовий банк класифікував країни за наявною інформацією та консультувався із експертами у цих країнах.

▪

---

<sup>41</sup> Brumby, J. et al., 2014. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. *The World Bank*. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/871121468154791469/Beyond-the-annual-budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks>

Таблиця 1. Результати дослідження впливу СБП на бюджетні показники методами аналізу подій та економетричних досліджень

Метод аналізу	Система середньострокового бюджетного планування (СБП) МТЕФ *	Середньострокова фіскальна система МТФФ	Середньострокова бюджетна система МТБФ **	Система оцінки ефективності видатків МТРФ **
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Фіскальна дисципліна</b> (фіскальний баланс)				
<b>Результат аналізу подій</b>	<b>(-2,6 п.п. ВВП)</b> 2/3 покращення фіскального балансу відбувається за рахунок збільшення доходів, 1/3 – зменшення видатків. <sup>42</sup> Через 3 роки темп покращення фіскального балансу уповільнюється.	<b>(-2,2 п.п. ВВП)</b> Зменшення дефіциту відбувається, головним чином, за рахунок збільшення дохідної частини. Помітний ефект зменшення видатків припадає на наступні етапи СБП.	<b>(-4,2 п.п. ВВП)</b> При запровадженні МТБФ одразу («з нуля») <b>(-2,4 п.п. ВВП)</b> Коли МТБФ запроваджується на основі МТФФ.	<b>(-3,4 п.п. ВВП)</b> В середньому.
<b>Результат економетричного дослідження</b>	<i>Якісно результати підтверджують event studies – існує значимий позитивний вплив СБП на фіскальну дисципліну. Причому, що більш прогресивною є система СБП, тим кращу фіскальну дисципліну вона забезпечує.</i>	<b>(-0,9 п.п. ВВП)</b>	<b>(-1,0 п.п. ВВП)</b> Найменш статистично значимий	<b>(-2,8 п.п. ВВП)</b> Найбільший і найбільш значимий вплив на фіскальний баланс <sup>43</sup> .

<sup>42</sup> Ріст доходів можна інтерпретувати як наслідок паралельної позитивної зміни інших пов'язаних політик відносно бюджету. Проте тут слід враховувати, що період застосування СБП у багатьох країнах збігався із введенням ПДВ, також введення СБП приваблювало грантову підтримку. Навіть знехтувавши тим, наскільки ріст доходів пов'язаний із СБП, завдяки системі принаймні частину коштів було використано на зменшення дефіциту замість їх витрат (оскільки спостерігається одночасно ріст доходів і зменшення видатків)

<sup>43</sup> Автори дослідження зазначають, що такий показник є аномально високим, що можна пояснити похибкою вибірки: країни, які використовують цю систему, зазвичай мають сильну фіскальну позицію.



(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Ефективність розподілу витратків<sup>44</sup></b>				
(загальна волатильність витратків, витратки на охорону здоров'я, волатильність витратків на охорону здоров'я)				
<b>Результат аналізу подій</b>	Запровадження СБП супроводжується ефективнішим розподілом витратків; витратки на охорону здоров'я збільшуються, хоча дуже стримано, а різниця між різними етапами СБП невелика; волатильність цих витратків зменшується.	Найзначніше зменшення волатильності витратків на охорону здоров'я.	Порівняно з рештою трьома системами, призводить до найзначнішого зменшення волатильності загальних витратків.	Витратки на охорону здоров'я майже не збільшуються, а їх волатильність майже не зменшується (може бути результатом ефекту розвинутих економік <sup>45</sup> ).
Загальна волатильність витратків	<b>(-1,4 п.п. ВВП)</b>	<b>(-1,0 п.п. ВВП)</b>	<b>(-3,4 п.п. ВВП)</b>	<b>(-0,3 п.п. ВВП)</b>
Витратки на охорону здоров'я	<b>(+0,6 п.п. ВВП)</b>	<b>(+0,6 п.п. ВВП)</b>	<b>(+0,7 п.п. ВВП)</b>	<b>(+0,3 п.п. ВВП)</b>
Волатильність витратків на охорону здоров'я	<b>(-0,8 п.п. ВВП)</b>	<b>(-1,0 п.п. ВВП)</b>	<b>(-0,7 п.п. ВВП)</b>	<b>(-0,1 п.п. ВВП)</b>
<b>Результат економетричного дослідження</b>	<i>Якісно результати підтверджують event studies.</i>			
Загальна волатильність витратків	-	<b>(-1,74 п.п. ВВП)</b>	<b>(-2,38 п.п. ВВП)</b>	<b>(-3,42 п.п. ВВП)</b>
Витратки на охорону здоров'я	-	<b>(+0,40 п.п. ВВП)</b>	<b>(+0,48 п.п. ВВП)</b>	<b>(+1,04 п.п. ВВП)</b>
Волатильність витратків на охорону здоров'я	-	<b>(-2,66 п.п. ВВП)</b>	<b>(-2,95 п.п. ВВП)</b> <i>Найбільший позитивний ефект серед трьох систем</i>	<i>Статистично незначимий вплив (ефект розвинутих економік).</i>

<sup>44</sup> Аналіз ефективності витратків здійснюється на прикладі галузі охорони здоров'я

<sup>45</sup> Зазвичай розвинуті країни впроваджують МТРПФ, а вони мають добре відпрацьовану стабільну медичну систему



(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Технічна ефективність</b> (ефективність видатків на охорону здоров'я)				
<b>Результат аналізу подій</b>	Результати дуже різняться для різних типів СБП. В середньому ефективність видатків на охорону здоров'я фактично не змінюється.	<b>(+0,5)</b> – різниця між фактичною очікуваною тривалістю життя і максимальною при заданому рівні видатків	<b>(-3)</b> Єдина з трьох систем, яка трохи збільшує ефективність видатків	<b>(+1,9)</b> Теоретично має призводити до найбільшої ефективності видатків. Проте через малу кількість країн, які запровадили цю систему, емпіричного підтвердження цієї гіпотези не отримано.
<b>Результат економетричного дослідження</b>	Значимий вплив зафіксований тільки при застосуванні МТПФ.	Статистично незначимий вплив.	Статистично незначимий вплив.	<b>(+0,51)</b> – із 100, показник ефективності Єдина система, яка має значимий позитивний (але невеликий) вплив на економічну ефективність видатків охорони здоров'я; проте вибірка надто мала, щоб робити узагальнення

\* У цій графі показується не загальний ефект запровадження всіх трьох етапів СБП, як можна було інтерпретувати. Тут відображений усереднений ефект від запровадження будь-якої системи середньострокового бюджетного планування. Слід розуміти, що межі визначення різних видів СБП не є чіткими, тому доречно дивитися на усереднений ефект від запровадження системи середньострокового бюджетування.

\*\* Країни можуть послідовно проходити всі етапи СБП, а можуть, наприклад, одразу запроваджувати МТВФ (яка, по суті, включає МТФФ) без проходження МТФФ як окремого етапу. Зазвичай у стовпцях МТВФ та МТПФ таблиці показується середній ефект від запровадження такої системи безвідносно до початкового етапу.

Джерело: Brumby, J. et al., 2014. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. *The World Bank*. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/871121468154791469/Beyond-the-annual-budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks>



## Додаток 2. Оцінка України за критеріями європейського індексу розвитку СБП

Критерій	Набраний бал / Максимальний бал	Значення	Пояснення
C1a – ступінь охоплення державного сектору при встановленні цілей та «стелі» національних середньострокових фіскальних планів	1/3	Відображає, яка частина сектору загальнодержавного управління потрапляє під середньострокове планування	У Бюджетній декларації є «стелі» лише для головних розпорядників, але не подано розподілу видатків за економічною чи функціональною класифікаціями, є лише загальний фонд державного бюджету, тобто близько 65% сектору загальнодержавного управління
C1b – координація перед створенням цілей	0/1	Існування координації у формі зустрічей чи фіскальних правил на рівні нижчої ланки уряду для встановлення кількарічних цілей	У Бюджетній стратегії управління державними фінансами на 2017-2021 роки зазначено, що на даний момент немає зв'язку між встановленням цілей та розпорядниками. Проект Бюджетної декларації на 2018-2020 рр. має ознаки існування координації між розпорядниками та вищою ланкою уряду при встановленні кількарічних цілей, утім, документ ще має затвердити парламент. Наразі важко оцінити, чи добре скоординований процес узгодження цілей та наявних ресурсів на різних рівнях уряду при бюджетному плануванні, тому бал за цим критерієм не присвоєно.
C2a – зв'язок між національним середньостроковим фіскальним планом та річним бюджетом	0/4	Максимальне значення для систем СБП, у яких заборонені будь-які зміни у річному бюджетному плані, порівняно із затвердженою середньостроковою стратегією	На даний момент цього зв'язку не існує, оскільки національний середньостроковий бюджетний план перебуває на стадії запровадження



C2b – чіткі кроки для корекційних дій у разі відхилення від плану	0/1	Наявність затвердженого механізму змін річного бюджету у разі відхилення його показників від середньострокових планів	У Бюджетному кодексі є механізм внесення змін у закон про державний бюджет у разі відхилення основних макропоказників та показників бюджету від прогнозних, але кроки у разі відхилення річних бюджетних показників від середньострокових планів не передбачені.
C3 – залучення національного парламенту до підготовки національних середньострокових фіскальних планів	3/3	Голосування широкою коаліцією за середньостроковий план уряду в парламенті	<p>Згідно зі Стратегією управління державними фінансами на 2017-2021 роки:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Залучення Верховної Ради України до бюджетного планування і затвердження граничних обсягів видатків здійснюватиметься на етапі обговорення Бюджетної декларації.</li> <li>- Граничні обсяги видатків (сукупних та в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів) будуть схвалені Кабінетом Міністрів України та затверджені Верховною Радою України у положеннях Бюджетної декларації, що підвищить прозорість розподілу та відповідність пріоритетам державної політики.</li> <li>- Повноцінне застосування програмно-цільового методу потребує забезпечення підзвітності головних розпорядників бюджетних коштів перед Верховною Радою України щодо досягнення цілей бюджетної політики.</li> </ul>
C4a – залучення незалежних фінансових інституцій до підготовки національних середньострокових фіскальних планів	2/3	Незалежні фінансові інституції розробляють, підтримують чи оцінюють макроекономічні та бюджетні кількарічні прогнози або оприлюднюють свою думку щодо політик, передбачених середньостроковими планами	Україна прислухається до прогнозів та звітів міжнародних партнерів, як-от МВФ. До прикладу, у Стратегії управління державними фінансами на 2017-2021 роки зазначено, що вона «відображає міжнародні зобов'язання України відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-



			членами, з іншої сторони, спільної з МВФ програми в рамках механізму розширеного фінансування (EFF), умов бюджетної підтримки та макрофінансової допомоги ЄС. До розроблення цієї Стратегії Мінфіном залучені експерти Світового банку, Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) та інші експерти ЄС, Міністерства фінансів США, а також експерти Асоціації міст України та Реанімаційного пакета реформ».
C4b – дотримання або обґрунтування недотримання середньострокових цілей	0/1	Уряд повинен мати чіткий план дій у разі відхилення від запланованих середньострокових цілей, проводити моніторинг дотримання показників	Україна не має достатнього досвіду СБП; даних про існування подібних планів дій на випадок відхилення від середньострокових цілей немає
C5a – детальний опис прогнозних видатків та надходжень бюджету	0,5/1	Подання детальної інформації про прогнози видатків та надходжень за їх окремими компонентами	Згідно зі статтями 9-13 БКУ та Державним бюджетом України 2017, у проектах бюджету подається інформація про розподіл надходжень та видатків за стандартними класифікаціями; а у декларації немає класифікації видатків
C5b – пояснення прогнозів надходжень і видатків та їх компонентів	0/1	Середньостроковий фінансовий план надає детальне обґрунтування очікуваних надходжень і видатків та їх компонентів	Проект Бюджетної декларації на 2018-2020 рр. не дає детального пояснення прогнозних показників
C5c – оцінка впливу реформ за вказаний у плані період	0/1	Надання кількісних оцінок впливу реформ та основних політик на базові показники	Проект Бюджетної декларації не містить кількісних розрахунків впливу реформ та основних змін у державній політиці на бюджетні показники
C5d – детальні пояснення впливу альтернативних макросценаріїв на бюджет	0/1	Детальний опис впливу альтернативних сценаріїв розвитку економіки на бюджетні показники впродовж прогнозного періоду	Бюджетна декларація містить перелік фінансових ризиків із якісним описом їх впливу на бюджетні показники. Кількісних оцінок такого впливу немає

Джерело: оцінки ЦЕС на основі методології European Commission (2017, March 08). Medium-term budgetary framework. Retrieved May 19, 2017, from [http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework\\_en](http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework_en).

