

УДК 336.14

**Мацедонська Н.В.***кандидат економічних наук,**доцент кафедри «Фінанси і кредит»**Вінницького навчально-наукового інституту економіки  
Тернопільського національного економічного університету***Вансович А.В.***магістр кафедри «Фінанси і кредит»**Вінницького навчально-наукового інституту економіки  
Тернопільського національного економічного університету*

## СВІТОВИЙ ДОСВІД БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

### WORLD EXPERIENCE OF BUDGET PLANNING AND ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

#### АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто досвід розвинутих країн світу, які застосовують програмно-цільовий метод. Досліджено особливості бюджетного процесу з урахуванням середньострокового планування. Визначено роль програмно-цільового методу в управлінні бюджетними коштами, а також запропоновано заходи з підвищення ефективності бюджетування в Україні.

**Ключові слова:** бюджетне планування, бюджетний процес, бюджетна стратегія, програмно-цільовий метод, середньострокове планування.

#### АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрен опыт развитых стран мира, которые применяют программно-целевой метод. Исследованы особенности бюджетного процесса с учетом среднесрочного планирования. Определена роль программно-целевого метода в управлении бюджетными средствами, а также предложены меры по повышению эффективности бюджетирования в Украине.

**Ключевые слова:** бюджетное планирование, бюджетный процесс, бюджетная стратегия, программно-целевой метод, среднесрочное планирование.

#### ANNOTATION

The article examines the experience of developed countries of the world that use the program-target method. The features of the budget process are considered in the light of medium-term planning. The role of the program-target method in the management of budget funds was determined and proposed measures to increase the efficiency of budgeting in Ukraine.

**Keywords:** budgetary planning, budget process, budget strategy, program-target method, medium-term planning.

**Постановка проблеми.** Вступ України до Європейського Союзу вимагає від неї радикальних змін у системі управління публічними фінансами, реформування бюджетної системи, удосконалення законодавства, розробки обґрунтованої бюджетної стратегії. В основі розробки бюджетної стратегії лежить бюджетне планування, яке ґрунтується на фінансовій оцінці бюджету за допомогою якої відбувається фінансове забезпечення показників соціально-економічного розвитку [1, с. 18].

Нині урядом приділяється особлива увага питанням бюджетного планування. Він у своїй діяльності запроваджує систему середньострокового планування, що дає змогу формувати бюджетні цілі та завдання на кілька років наперед. Це буде сприяти формуванню ефективної

середньострокової податкової бюджетної стратегії, удосконаленню бюджетного управління, підвищенню відповідальності за використання державних коштів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у розробку теоретичних і практичних питань розвитку й удосконалення бюджетного планування здійснили українські науковці, серед яких насамперед варто згадати таких, як Т.С. Бабиц, В.Г. Баранова, В.М. Білопольська, Т.В. Бугай, А.Є. Бураченко, В.Г. Дем'янишин, О.І. Демянчук, Т.В. Жибер, І.В. Запатріна, В.В. Зимовець, В.В. Зубенко, О.П. Кириленко, М.І. Крупка, М.І. Кульчицький, С.О. Левицька, І.О. Луніна, Г.Б. Маркович, О.О. Молдован, Ю.В. Остріщенко, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічник, О.М. Петрук, І.Ю. Потеряйло, В.М. Федосов, І.Я. Чугунов, О.В. Шишко, І.Ф. Щербина, С.С. Юрій. Економічну сутність бюджетування, його роль і значення у процесі розподілу фінансових ресурсів ґрунтовно розкрили іноземні вчені та практичні діячі, серед яких назовемо Ю. Беляєва, Ж. Дюпюї, В.О. Кімолодшого, Дж.М. Келі, Ф. Клівеленда, А. Ліма, Д. Новіка, В. Рівербанка, М. Светковську. У публікаціях зазначених науковців досить ґрунтовно розглянуто теоретичні й практичні аспекти бюджетного планування.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас актуальними залишаються питання перспектив та особливостей запровадження нових методів бюджетного планування в бюджетній практиці України.

**Мета статті** полягає у вивченні світового досвіду використання методів бюджетного планування з метою його використання в умовах України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В сучасних умовах, коли відбувається процес децентралізації, реформування бюджетної політики, особливе значення надається питанням бюджетного планування як дієвого інструмента реалізації виконання програми соціально-економічного розвитку країни. Слід зазначити, що

більшість розвинутих країн під час бюджетного планування застосовує середньострокове планування. До таких країн відносяться Австрія, Велика Британія, Данія, Канада, Німеччина, Фінляндія, Швеція, Угорщина, Сполучені Штати Америки, Франція тощо. Не завжди у цих країнах середньостроковий бюджет є законом, але він є обов'язковим елементом закону. Завдяки йому відбуваються щорічне коригування та уточнення показників бюджету.

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) [2, с. 40–43].

Усі елементи пов'язані між собою, що дає можливість більш ефективно здійснювати управління бюджетними коштами, досягати поставлених цілей та отримувати високі показники результативності та ефективності.

Міжнародна практика свідчить про цілу низку методів макрофінансового бюджетування, серед яких слід назвати такі:

- система «планування – програмування – бюджетування» (“Planning – Programming – Budgeting System”); це система першого покоління, яка спрямована на розробку соціальних програм, соціальних завдань та цілей;

- бюджетування з нуля або складання бюджету на нульовій основі (“Zero-Based Budgeting”); цей метод передбачає кожне бюджетування починати з нульового розрахунку ефективності та результативності використання коштів;

- метод програмного бюджетування (“Program Budgeting”); він дає змогу розрахувати кінцевий вимір видатків на кінцевий результат;

- бюджетування, орієнтоване на результат (“Results-oriented Budgeting”); основою цього методу є результат та управління ним;

- програмно-цільовий метод тощо [3, с. 706–729].

На особливу увагу заслуговує програмно-цільове бюджетування. Більшість країн цей метод визначила як найпрогресивніший у бюджетному плануванні. Його особливістю є високий рівень результативності. Він передбачає

планування конкретних програм з конкретним суспільним результатом як на поточний, так і на середньостроковий періоди. Початок його застосування відбувся у 60-х роках минулого століття у США і застосовується понад 50 років як на державному, так і на місцевому рівнях.

На початкових стадіях його впровадження в американську економіку виникла низка проблем, що вимагало їх негайного вирішення, серед яких слід назвати такі: методологічне удосконалення оцінки результатів виконання розроблених та запропонованих програм; впровадження нових форм і методів у прийнятті управлінських рішень на підставі отриманих оцінок. Таким чином, уряд США розробив методику інтеграції отриманих оцінок у бюджетний менеджмент; удосконалив питання розподілу бюджетних ресурсів за державними пріоритетами; покращив розробку бюджетної політики; провів організаційно-управлінську реформу, в основу якої покладені визначення кількості службовців, організаційна структура федеральних органів влади, взаємозв'язок дій міністерств тощо. Таким чином, відбувся процес оцінки прямих і кінцевих результатів виконання державної політики, що вплинув на економічне зростання держави, підвищення життєвого рівня населення.

На нашу думку, українському уряду необхідно під час розроблення бюджетної політики в основу покласти бюджетно-цільовий метод планування на середньостроковий період з методологічним підходом оцінки результативності його виконання. Крім цього, слід провести вдосконалення бюджетного законодавства та запровадити зміни в організаційній структурі управління бюджетними коштами.

Слід зазначити, що в США немає поняття зведеного бюджету. Особливістю бюджетної системи є те, що бюджети штатів не входять до федерального бюджету, а місцеві бюджети не входять до бюджетів штатів. Конституцією США на президента держави покладено обов'язки координації роботи зі складання проекту федерального бюджету і його подання до Конгресу. Щодо бюджетів штатів, то їм притаманні свої особливості і великі повноваження, а саме вони мають власні конституції, закони, органи влади, суди, строки затвердження та дій бюджетів. Відмінність бюджетів штатів від федерального бюджету полягає в тому, що обов'язковою їх складовою є капітальний бюджет (бюджет розвитку), федеральний цього не передбачає.

Американське бюджетне планування має свої особливості. Так, програмний бюджет не затверджується законом про бюджет, а програмні витрати федерального бюджету відображаються в бюджетних документах, що входять до складу пакета бюджетних документів, який щорічно спрямовується Президентом США до Конгресу. Програмний бюджет планується на десятирічний період, в якому подаються стратегічні, довгострокові і короткострокові цілі та завдання розвитку країни.

Ми вважаємо, що така організація бюджетного планування дає змогу оцінити прямі і кінцеві результати діяльності органів влади. На наш погляд, Україні необхідно більш чітко визначити поняття «прямі результати», сутність яких полягає в обсягу надання державних послуг, та «кінцеві результати», тобто визначити певні макроекономічні та соціальні наслідки. Таким чином, це буде впливати на виконання бюджетної політики, обґрунтоване виконання цілей та завдань, ефективне управління державними коштами.

Запровадження програмно-цільового методу бюджетування у Великобританії розпочалося у 1988 році, коли держава прийняла Угоду про бюджетні послуги (PSA) і Угоду про якість послуг (SDA). Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі країни ґрунтується на таких принципах:

- визначення цілей бюджетної політики з урахуванням основних пріоритетів державної політики;
- розробка бюджетної стратегії та визначення обсягу видатків щодо забезпечення державних функцій і видатків;
- визначення для кожного міністерства цілей та завдань, а також цільових показників обсягу, якості та ефективності надання бюджетних послуг [4, с. 126–132].

Слід зазначити, що запровадження програмно-цільового методу сприяло забезпеченню державних пріоритетів під час розроблення бюджетної політики, вплинуло на бюджетну дисципліну, ефективне використання бюджетних коштів. Такий результат був досягнутий завдяки реформуванню системи державного управління за підтримки уряду.

На особливу увагу заслуговує бюджетне планування в Японії. Воно є складовою системи економічного та соціального планування, має довгостроковий термін. Довгострокове планування започатковано з 1950 року і діє досі. Пріоритетним напрямом є економічне планування, в основу якого покладено середньострокову і довгострокову програму економічного зростання.

Специфічною рисою бюджетного планування Японії є те, що цільові програми є важелем розвитку нових наукоємних галузей, серед яких слід назвати такі: електроніка, інформаційні технології, робототехніка. Отже, держава впливає на науково-технічні процеси в країні, інвестиційну та інноваційну структуру економіки, майбутній розвиток національної економіки.

Таким чином, через програмно-цільове планування в Японії відбувається процес переорієнтації приватного сектору підприємницької діяльності на стратегічний розвиток важливих технологій; забезпечується непряме регулювання економіки з боку держави; здійснюється оцінка державного втручання як в економіку, так і в інші сфери, визначається його рівень, характер та необхідність. Ми вважаємо, що такий підхід позитивного планування впливає

у майбутньому на економічне зростання країни, науково-технічний прогрес, інвестиційну та інноваційну діяльність.

У Новій Зеландії програмно-цільовий метод застосовується з 1989 року, а з 1994 року впроваджується середньострокове бюджетування, яке спрямовано не на кінцеві результати, а на безпосередні. Цей процес відображає діяльність державних органів влади, їх фінансову відповідальність та ефективність використання державних фінансів.

Сьогодні у Новій Зеландії здійснюється розробка програмної заяви щодо бюджетної політики звіту про фіскальну політику, довгострокові фінансові та економічні прогнози [5, с. 185]. А в Канаді у 2000 році була впроваджена концепція управління державними витратами. Результатом для канадців стала концепція управління уряду Канади. Вона стала поштовхом використання програмно-цільового методу у бюджетному плануванні. У Канаді бюджетне планування здійснюється на п'ять років. Міністерства Канади розробляють стратегічні і оперативні плани, в яких відображаються:

- у стратегічних планах: цілі, завдання міністерств, його стратегічні дії, заходи для їх виконання, визначаються оцінки програм;
- в оперативних планах: форми та методи досягнення цілей міністерства, способи виконання завдань, визначення фінансових обсягів як за доходами, так і за витратами по кожній програмі за рік, визначається її ефективність та дається оцінка програмі.

У Канаді сьогодні актуальними є програмні видатки, тобто бюджетні витрати. Вони поділяються на поточні, капітальні видатки департаментів, гранти та трансферти фізичним особам, організаціям, органам влади, кредити. Програмний бюджет Канади має три рівні:

- перший рівень – державний;
- другий рівень – відомств;
- третій рівень – програмні витрати.

Такі підходи бюджетного планування, на нашу думку, дають змогу уряду більш ефективно здійснювати управління державними фінансами як у майбутньому періоді, так і у поточному році; обґрунтовано проводити загальнодержавну політику, зокрема бюджетну, у напрямі сталого економічного розвитку країни та зростання добробуту населення.

**Висновки.** Таким чином, застосування розвинутими країнами програмно-цільового методу на середньостроковий період сприяє їх економічному розвитку, виконанню соціальних програм, покращує діяльність органів влади, сприяє їх відповідальності.

Ось чому слід сказати, враховуючи усі реформи, що відбуваються в Україні, ґрунтуючись на світовому досвіді, що держава потребує корінних змін у бюджетному плануванні. Воно має відбуватися на підставі програмно-цільового методу та на середньостроковий період. На наш погляд, це забезпечить послідовність

у прийнятті бюджетних рішень; відбудеться взаємозв'язок між стратегічними цілями державної політики із запропонованими цільовими бюджетними програмами з визначенням обсягів фінансових ресурсів та їх цільового використання; покращення контролю та відповідальності за їх використання; формування умов для проведення послідовної та обґрунтованої фінансової і бюджетної політики.

---

**БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:**

1. Мацедонська Н.В. Шляхи оздоровлення фінансової системи України / Н.В. Мацедонська // Регіональна бізнес-економіка та управління. – 2015. – № 1 (45). – С. 16–23.
2. Лондар С.Л. Середньострокове бюджетне планування як інструмент підвищення ефективності бюджетної політики / С.Л. Лондар, А.В. Козоріз // Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України : зб. матер. IX Міжнар. наук.-практ. конференції (Київ, 25–26 жовтня 2012 року). – К., 2012. – С. 40–43.
3. Бюджетний менеджмент : [підручник] / [В.М. Федосов, В.Л. Опарін, Л.П. Сафонова та ін.] ; за заг. ред. В.М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
4. Лагутін В.Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці : [монографія] / В.Д. Лагутін. – К. : КНТЕУ, 2007. – 248 с.
5. Ярошевич Н.Б. Бюджетний менеджмент : [навч.-метод. посібник] / Н.Б. Ярошевич, Н.Й. Шпак. – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2012. – 224 с.