



Отримано: 28 серпня 2018 р.

Прорецензовано: 09 вересня 2018 р.

Прийнято до друку: 14 вересня 2018 р.

e-mail: olha.demianchuk@oa.edu.ua

DOI: 10.25264/2311-5149-2018-10(38)-52-59

Дем'янчук О. І. Середньострокове бюджетне планування в Україні. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Економіка»: науковий журнал. Острог: Вид-во НаУОА, вересень 2018. № 10(38). С. 52–59.

УДК 336.144

JEL-класифікація: H 60, 68

Дем'янчук Ольга Іванівна,кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів, обліку і аудиту
Національного університету «Острозька академія»

СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розкрито особливості середньострокового бюджетного планування в Україні. Проаналізовано перший етап 2010 року впровадження цього процесу. Визначено основні недоліки та характерні риси, серед яких недосконалість бюджетного прогнозування, що призводить до суттєвого відхилення фактичних і планових показників, а як наслідок не дотримання запланованих показників доходів бюджету щодо обсягу витрат. Детально проаналізовано сучасний етап середньострокового бюджетного планування, який реалізується під час проведення бюджетних реформ. Визначено фактори, які зумовили складність упровадження цього процесу. У 2017 році прийняття низки законодавчих документів, на перший погляд пожвавили цей процес, проте не відбулося прийняття найважливішого проекту закону щодо внесення змін до Бюджетного кодексу. Результатом дослідження є визначення основних характерних ознак процесу середньострокового бюджетного планування в Україні.

Ключові слова: середньострокового бюджетного планування, бюджетна резолюція, середньострокове управління державними фінансами.

Демьянчук Ольга Ивановна,кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, учета и аудита,
Национальный университет «Острожская академия»

СРЕДНЕСРОЧНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В УКРАИНЕ

В статье раскрыты особенности среднесрочного бюджетного планирования в Украине. Проанализированы первый этап 2010 внедрения этого процесса. Определены основные недостатки и характерные черты, среди которых несовершенство бюджетного прогнозирования, что приводит к существенному отклонению фактических и плановых показателей, а как следствие несоблюдения запланированных показателей доходов бюджета по объему затрат. Подробно проанализировано современный этап среднесрочного бюджетного планирования, который реализуется в ходе проведения бюджетных реформ. Определено, факторы, которые обусловили сложность внедрения этого процесса. В 2017 году принятие ряда законодательных документов, на первый взгляд оживили этот процесс, однако не состоялось принятие важнейшего проекта закона, о внесении изменений в Бюджетный кодекс. Результатом исследования является определение основных отличительных признаков процесса среднесрочного бюджетного планирования в Украине.

Ключевые слова: среднесрочного бюджетного планирования, бюджетная резолюция, среднесрочное управление государственными финансами.

Olha Demianchuk,

PhD, associate professor of Finance, Accounting and Auditing Department, The National University of Ostroh Academy

MEDIUM-TERM BUDGET PLANNING IN UKRAINE

The article reveals peculiarities of medium-term budget planning in Ukraine. The author analyzes the first stage of this process implementation which started in 2010. The main disadvantages and features are identified, including the imperfection of budget forecasting, which leads to a significant deviation of the actual and planned indicators, and as a consequence to the non-compliance with the planned budget revenue figures regarding the amount of expenditures. Also, the author analyzes in detail the current stage of medium-term budget planning, which is being implemented in the course of budget reforms. The factors which caused the complexity of this process implementation are determined as well. In 2017 the adoption of a number of legislative documents, at first glance, revived this process, but the adoption of the most important draft law on amendments to the Budget Code didn't take place. The aim of the study is to determine the main characteristics of the medium-term budget planning process in Ukraine. Ukraine is currently in the early stages of medium-term budget planning implementing (MTBP). In comparison with other European Union countries, based on their methodology for assessing the system of the MTBP, the implementation of the Budget Resolution for 2018-2020 can be estimated only at 0.23 from a maximum of 1.0. This means that the budget process in Ukraine, as well as the filling and quality of the budget resolution, meet the European criteria for qualitative medium-term planning by only 23%, which is the main characteristic of the domestic MTBP.



The second characteristic is that only about 65% of the general government sector expenditures undergo the medium-term budget planning, while in most EU countries this figure is over 90%. Third, the medium-term budgetary strategy foresees a very wide range of priority tasks for budget policy, but most of them are not quantified.

For successful further implementation of the MTBP, it is necessary that the budget strategy is developed on the basis of sectoral development programs. They should have clear qualitative and quantitative performance parameters, as well as a financial justification stating the sources of funding. Under the condition of the MTBP improvement each stakeholder of this process will have its own benefits, albeit with risks.

Key words: *medium-term budget planning, budget resolution, medium-term management of public finances.*

Постановка проблеми. Однією із найважливіших складових фінансової політики в країні є бюджетно-податкова політика. Саме ця складова має забезпечувати збалансований соціально-економічний розвиток як країни, так і її адміністративно-територіальних одиниць. Дисбаланси, які виникають у процесі виконання Державного та місцевих бюджетів України, є твердженням того, що в бюджетному плануванні та прогнозуванні є значна низка недоліків і суперечностей. Запровадження середньострокового бюджетного планування є досить складним процесом, який впливає на обґрунтованість бюджетно-податкової політики як вагомому інструменту збалансування соціально-економічного розвитку країни та її територіальних утворень.

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

Сьогодні ядро проблеми планування бюджету перебуває у двох площинах: перша з яких – це якість середньострокового бюджетного планування; друга – це прогнозування, а саме система об'єктивних прогнозів економічної динаміки та параметрів бюджету, на основі яких має будуватися план.

Модель середньострокового бюджетного планування має передбачати посилення зв'язку між стратегічним і бюджетним плануванням, між пріоритетами держави та ресурсними можливостями бюджету, підвищення ефективності і результативності бюджетних витрат.

Упровадження середньострокового бюджетного планування в Україні на сьогодні має неоднозначні характеристики. Цей процес більше нагадує чергову спробу у вдосконаленні бюджетного планування, ніж законодавчу та політичну підтримку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання вдосконалення бюджетного планування, впровадження нових форм і методів, досліджувало багато як зарубіжних, так і вітчизняних науковців.

Серед значущих досліджень зарубіжних учених у сфері управління бюджетними видатками в демократичному суспільстві, використання інноваційних інструментів у процесі реалізації фіскальної політики через фіскальні органи управління можна назвати праці Дж. Бьюкенена [4], С. Бюрета [3], Дж. Стігліца [20].

У вітчизняній науковій літературі також присвячено велика кількість досліджень. Як інструмент підвищення ефективності бюджетної політики середньострокове бюджетне планування розглядає у своїх працях С. Л. Лондар [13]. І. Я. Чугунов досліджує довгострокову бюджетну стратегію в системі економічної циклічності, зокрема розкриваючи її переваги [21]. Т. М. Боголіб у своїх працях середньострокове бюджетне планування розкриває як бюджетний механізм стимулювання економічної активності в Україні, наголошуючи на значенні середньострокового бюджетного планування для успішного соціально-економічного розвитку України [1]. На першому етапі впровадження середньострокового бюджетного планування І. В. Запатріна приділяє увагу удосконаленню програмно-цільового методу бюджетування [7].

Які ознаки і характеристики має на сьогодні середньострокове бюджетне планування в Україні залишається вкрай актуальним і потребує дослідження.

Метою нашого дослідження є визначення особливостей і характеристик середньострокового бюджетного планування в Україні. **Основними завданнями**, які будуть розкриті у статті є: аналіз упровадження середньострокового бюджетного планування у 2010–2012 рр.; визначення особливостей на сучасному етапі нової спроби запровадити цей процес у бюджетному плануванні; виокремлення характеристик середньострокового бюджетного планування; визначення власних переваг і ризиків учасників середньострокового бюджетного планування.

Виклад основного матеріалу. В Україні відбувається чергова спроба впровадження середньострокового бюджетного планування. В чому полягає сутність цього процесу?

Середньострокове бюджетне планування (СБП) – це підхід до планування й 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 в середньостроковій перспективі [5].

В Україні, згідно з чинною редакцією оновленого у 2010 році Бюджетного кодексу, розпочато було впровадження середньострокового бюджетного планування. Ст. 21 Бюджетного кодексу передбачала



складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Законодавчо було визначено, що Міністерство фінансів України за участі центрального органу виконавчої влади, Національного банку та головних розпорядників коштів державного бюджету склали прогноз Державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Який подавався до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України. Прогноз уточнювався на підставі прийнятого закону про Державний бюджет і був схвалений Кабінетом Міністрів України до 1 квітня планового року. На прогнозі Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди ґрунтувався прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, який складався та схвалювався за подібною процедурою. Показники проекту Державного (місцевого) бюджету України на бюджетний період, що настає за плановим, ґрунтувалися на індикативних прогнозних показниках Державного (місцевого) бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Міністерство фінансів України та Державна фіскальна служба України на основі власних методик проводили прогнозування доходів бюджету, це призводило до суттєвих розбіжностей, як і кожного року сягали 40–50 млрд грн. При тому, що у 2010 р. в межах виконання проекту Модернізації державних фінансів Міністерство фінансів отримало консультаційну допомогу в розробці методології планування доходів бюджету, включаючи вдосконалення макромоделей для прогнозування індикаторів середньострокових доходів бюджету. Консультантами було розроблено Методологію прогнозування показників доходів бюджету. Базуючись на зазначеній методології, було розроблено 11 методик, які були затверджені Наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 р. №1646 «Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету». Однак аналізом Рахункової палати було встановлено, що з часу затвердження зміни або доповнення до Наказу №1646 і затверджених ним методик, із метою приведення їх у відповідність із діючим законодавством або з метою вдосконалення окремих положень, Мініфіном не вносилися. Зокрема проведений аналіз методик прогнозування акцизного податку засвідчив, що вони були застарілими і не враховували багатьох факторів, які безпосередньо впливали на обсяги надходжень.

Згідно зі ст. 15 проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» протягом шести місяців із дня набуття чинності Закону було передбачено утворення Ради незалежних експертів для підвищення якості, обґрунтованості, прозорості та покращення суспільного сприйняття державної політики у сфері стратегічного планування, надання фахової наукової оцінки положень політичних документів, які впливають на розроблення документів стратегічного планування [15].

Хоча, як було зазначено на одній із наукових доповідей, перехід до середньострокового бюджетного планування на виконання вимог Програми економічних реформ та нового Бюджетного кодексу згідно з яким Уряд почав затверджувати трирічні бюджетні прогнози не приніс очікуваних позитивних результатів. Ці прогнози мали лише інформативну (або формальну) цінність і не здійснювали жодних обмежень на процеси розподілу бюджетних коштів у наступних бюджетних періодах, оскільки були прийняті окремими постановами Кабінету Міністрів України, а не Верховною Радою. Тому у фактичних затверджених показниках наступних бюджетних періодів мали суттєві відхилення від планових показників, які були зазначені в середньостроковому фінансовому плані (таблиця 1).

Таблиця 1

Порівняння прогнозних та фактичних затверджених показників Державного бюджету України за 2012–2014 рр. відповідно до середньострокового прогнозування у 2011–2012 рр.

Показники, млрд грн	2012 рік (прогноз 2011 р.)			
	Середньостроковий прогноз на 2012–2013 рр.	Затверджений план у ЗУ «Про ДБ на 2012 рік»	Абсолютне відхилення, млрд грн	Відносне відхилення, %
Загальний обсяг доходів	300,9	374,0	73,1	24,29
Загальний обсяг видатків	261,3	413,6	152,3	58,29
Дефіцит	36,9	38,8	1,9	5,15
2013 рік (прогноз 2011 р.)				
	Середньостроковий прогноз на 2012–2013 рр.	Затверджений план у ЗУ «Про ДБ на 2013 рік»	Абсолютне відхилення, млрд грн	Відносне відхилення, %
Загальний обсяг доходів	343,1	351,2	8,1	2,4
Загальний обсяг видатків	290	419,8	129,8	44,8
Дефіцит	33,9	70,0	36,1	106,5
2013 рік (прогноз 2012 р.)				
	Середньостроковий прогноз на 2013–2014 рр.	Затверджений план у ЗУ «Про ДБ на 2013 рік»	Абсолютне відхилення, млрд грн	Відносне відхилення, %
Загальний обсяг доходів	388,8	351,2	-37,6	-9,7
Загальний обсяг видатків	399,7	419,8	20,1	5,0
Дефіцит	13,9	70,0	36,1	56,1



Продовження Таблиці 1

	2014 рік (прогноз 2012 р.)			
	Середньостроковий прогноз на 2013-2014 рр.	Затверджений план у ЗУ «Про ДБ на 2014 рік»	Абсолютне відхилення, млрд. грн.	Відносне відхилення, %
Загальний обсяг доходів	404,7	395,3	-9,4	-2,3
Загальний обсяг видатків	420,6	462,2	41,6	9,9
Дефіцит	20,0	71,6	51,6	258,1

Розраховано автором на основі джерел [2; 8; 9; 10; 17].

Наступним недоліком у бюджетному плануванні було те, що в майбутніх бюджетних періодах розпорядники бюджетних коштів мали змогу обґрунтовувати нові показники бюджетних ресурсів, необхідні їм для виконання функцій. Цим вони серйозно змінювали обсяги фінансування від прогнозних даних.

Середньострокове бюджетне прогнозування само по собі не вирішувало жодних економічних завдань. Воно мало стати лише кроком до запровадження бюджетного планування, без якого неможливо забезпечити ефективну систему державного планування загалом. Варто відзначити, що середньострокове бюджетування у багатьох західних країнах ґрунтується на розробці бюджету у n -ому році на $n+2$ -й чи $n+3$ -й роки. Інакше кажучи, у 2012 році розробляється та затверджується бюджет не на 2013 рік (він уже затверджений у попередніх періодах), а на 2014 рік чи 2015 рік. Водночас ліміти головним розпорядникам, надані на середньострокову перспективу, надалі або взагалі не можуть переглядатися (наприклад, у Швеції), або можуть коригуватися у вкрай обмеженому діапазоні (в Австрії) з урахуванням зміни макроекономічних показників. Завдяки середньостроковому прогнозуванню влада отримує можливість забезпечити спокійне і своєчасне прийняття бюджету з урахуванням поточного стану і майбутніх потреб і, головне, радикально знизити політизацію бюджетного процесу. На жаль в Україні протягом останніх 18 років жодного разу не було прийнято Закон України Про Державний бюджет до 1 грудня року що передувало плановому, а також цей процес завжди носив характер «політичної істерії» [6].

Відхилення планових та фактичних показників за доходами, видатками та дефіцитом, як це відображено у таблиці 1, у більшості випадків мали значення від 20–250% і вище. Як індикатор для порівняння точності прогнозів у зарубіжній методиці застосовується стандартне відхилення похибки прогнозу (SDE). Як видно з даних таблиці 2, найвищою точністю характеризувалися у 1995–2009 рр. прогнози податкових надходжень у Сполученому Королівстві, Австрії, Бельгії та Франції. Водночас прогнози податкових надходжень США, Японії та Ірландії мали найбільші відхилення, але жодне відхилення у цих країнах не перевищувало 11%, тоді як в Україні відхилення сягали у 2, а іноді в 10 разів вище.

Описова статистика похибок прогнозів податкових надходжень окремих країн ОЕСР протягом 1995–2009 рр.

Країна	MPE*	SDE**	Кількість спостережень	Часовий період
Австрія	-0,037	2,279	10	1997–2006
Бельгія	-0,432	2,611	13	1996–2008
Канада	-2,711	5,044	13	1997/98–2009/10
Франція	-1,151	2,542	10	1999–2008
Німеччина	1,308	5,419	12	1997–2008
Ірландія	-0,535	7,608	11	1998–2008
Італія	-2,297	4,625	11	1998–2008
Японія	2,578	10,003	12	1997/98–2008/09
Нідерланди	-3,403	6,203	5	2000–2002; 2005–2006
Нова Зеландія	-1,535	3,939	11	1997/98–2007/08
Сполучене Королівство	-0,213	1,977	11	1997/98–2007/08
США: (Congressional Budget Office)	0,807	10,175	12	1996/97–2007/08
США: (Office of management and budget)	-0,472	9,031	12	1996/97–2007/08
Середнє значення по виборці	-0,623	5,497	11	–

*MPE – середня відсоткова похибка.

**SDE – стандартне відхилення прогнозу.

Джерело: Buettner T. Revenue Forecasting Practices: Differences across Countries and Consequences for Forecasting Performance/T. Buettner, B. Kauder//Fiscal Studies. — 2010. — 31 (3). — P. 313–340.

Таким чином, перша спроба впровадження середньострокового бюджетного планування була не зовсім вдалою. Також її вдосконаленню та послідовності дій із боку Уряду та Верховної Ради завадили події кінця 2013 року та початку 2014 року.

Вперше у серпні 2015 року спробою для 2016–2020 рр., і надалі повноцінно для 2017 р. і для 2018 р. почали складатися на середньострокову перспективу Основні засади грошово-кредитної політики. Проте вітчизняну економіку наразі навіть за найбільш універсальними методиками Міжнародного валютного фонду (МВФ) досить складно прогнозувати. Гібридна війна з 2014 року і до сьогодні створює значні проблеми у точності проведеного прогнозування і виконання всіх поставлених завдань, які декларують-



ся в Бюджетній резолюції. Так, при зробленому прогнозі у 2009–2010 рр. відповідно на 2014–2015 рр. очікувалось зростання ВВП на рівні +6,0 та +4,0 % відповідно. В подальшому прогнози, які що півроку погіршувались і фактично ВВП впав на –6,6% та –9,8 % відповідно. Інфляція по факту сягнула рекордних 24,9 та 43,3%, замість прогнозу 5%. Внаслідок цих явищ, доходи Державного бюджету зросли за рахунок девальвації, а не помірному росту ВВП та незначній інфляції. Основним джерелом поповнення доходів бюджету стали непрямі податки на споживання та законодавче розширення бази оподаткування. В цей період також значно зростає обсяг державного боргу. Лише в період відновлення економіки в 2016–2017 рр. на тлі військового конфлікту фактичні значення росту ВВП перевищували прогнозні (у 2016 р. +2,4% при прогнозі +2,3% та 2017 р. +2,5% при прогнозі +2,0%) [14].

2017 року ухвалено Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, яка містить всю процедуру і складові елементи середньострокового бюджетного планування.

Як зазначено на сайті Кабінету Міністрів України, «Середньострокове бюджетне планування – це один з пріоритетів роботи Уряду та Мінфіну, що було також передбачено Коаліційною угодою, Середньостроковим планом дій Уряду до 2020 року, Меморандумом з МВФ та Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки» [14].

Кабінетом Міністрів України 14 червня було затверджено середньострокову Бюджетну резолюцію на 2018–2020 роки. В резолюції було задекларовано основні прогнозні показники зростання економіки на 3%, 3,6% і 4% відповідно. Також резолюція передбачає скорочення до 2020 року дефіциту державного бюджету з 3% до 2% до ВВП, державного боргу з 66,8% до 55% до ВВП. При цьому цей документ базується на умови виконання у повному обсязі програми кредитування Міжнародного валютного фонду [12].

У якості пілотного проекту перехід до трирічного бюджетного планування було розпочато в 2017 році, задля чого було також внесено зміни до Бюджетного кодексу. В результаті, Мінфін держбюджет на 2018 рік вже розробив на основі середньострокової бюджетної резолюції, яка є ключовим елементом середньострокового бюджетного планування. Що стало передумовою запровадження середньострокового бюджетного планування на постійному рівні.

Лише у червні 2017 року Уряд уперше подав Бюджетну декларацію, яка була орієнована на середньострокову перспективу. Цим уряд продемонстрував своє прагнення до більш ефективного впровадження системи середньострокового бюджетного планування на період 2018–2020 рр.

Проте, аналізуючи цільові показники бюджетної політики України на 2018 рік, під час розробки проекту бюджету на 2018 рік було враховано на 60%, що відображено в таблиці 3.

Таблиця 3

Цільові кількісні показники завдань бюджетної політики України 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
Джерела фінансування дефіциту державного бюджету переважно шляхом здійснення внутрішніх запозичень	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
Рівень граничного обсягу державного боргу	64,1%	Не більше ніж 62% ВВП	61,5% ВВП	Дотримано
Рівень граничного обсягу гарантованого державою боргу	20,4%	Не більше ніж 22% ВВП	23%	Не дотримано
«Стеля» надання державних гарантій для самоокупних інвестиційних проектів	4,13%	3% доходів загального фонду державного бюджету	2,95%	Дотримано
Рівень мінімальної заробітної плати (з 1 січня)	3200 грн/міс	3723 грн/міс	3723 грн/міс	Дотримано
Посадовий оклад працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки	1600 грн/міс	1762 грн/міс	1762 грн/міс	Дотримано
Прожитковий мінімум на одну особу (з січня – з грудня)	1544-1700 грн/міс	1700-1853 грн/міс	1700-1853 грн/міс	Дотримано
Загальний обсяг державних капітальних вкладень на державні інвестпроекти	1,65 млрд грн	1,7 млрд грн	1,5 млрд грн	Не дотримано



Продовження Таблиці 3

Використання позик для реалізації інвестиційних проектів, що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів	-	17 млрд грн	17 млрд грн	Дотримано
Проведення щорічної індексації пенсій з урахуванням фінансових можливостей солідарної системи	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
Грантове фінансування закладів культури та творчих проектів у сукупному обсязі видатків на культуру, % від бюджету на культуру	Гранти Президента України – 0,01% від бюджету на культуру. Інших грантів не вказано.	20% всіх видатків на культуру	Гранти Президента України молодим дітям мистецтва для створення і реалізації творчих проектів – 0,1% від бюджету на культуру. Інших грантів не вказано.	Не дотримано

У лютому 2018 року було розроблено і подано на розгляд до Верховної Ради України «Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування). Відповідно до цього документа в частині середньострокового бюджетного планування було передбачено низку новацій. Зокрема:

- впровадження розробки основних напрямів бюджетної політики (Бюджетної резолюції) на три роки, тобто середньостроковий період;
- заходи, які пов'язані з оновленням бюджетного календаря;
- узгодження бюджетного та стратегічного планування;
- розширення бюджетних правил.

Водночас, згідно із вищезазначеного законопроекту, на рівні місцевих бюджетів запроваджують трирічні місцеві фінансові плани як інструменти середньострокового бюджетного планування. Окрім положень, які згідно зі ст. 33 Бюджетного кодексу щорічно визначались в Основних напрямках бюджетної політики (зокрема: обсяги ВВП, державного та гарантованого боргу, індекс інфляції, рівень дефіциту бюджету та ін.), Бюджетна декларація буде також містити наступну інформацію:

- сукупну стелю видатків та надання кредитів як максимально можливий обсяг бюджетних коштів, який можна отримати за певних економічних умов;
- стелі для кожного головного розпорядника бюджетних коштів;
- оцінку фіскальних ризиків;
- цілі головних розпорядників і показники результату їх діяльності в межах визначених стель [16].

Згідно із запропонованими змінами, Бюджетна декларація визначатиме оптимальний розподіл між галузями доступного у середньостроковій перспективі бюджетного ресурсу.

У законопроекті передбачається схвалення Бюджетної декларації Кабінетом Міністрів не пізніше 1 червня. З метою забезпечення комплексного бачення розвитку економіки та бюджетної сфери, у законопроекті передбачено, макроекономічний прогноз і Бюджетна декларація мають схвалюватись Кабінетом Міністрів одночасно.

У розробленому Мінфіном законопроекті також міститься інформація про запровадження нових бюджетних правил, серед яких:

- рівень дефіциту бюджету не може перевищувати 3% до ВВП;
- граничний дефіцит державного бюджету, який встановлюється законом про державний бюджет, не може перевищувати дефіцит, який зазначений у Бюджетній декларації;
- граничний обсяг надання державних гарантій не може перевищувати 3% доходів загального фонду державного бюджету;
- визначаються також випадки уточнень стель видатків та надання кредитів із бюджету [16].

Законопроект щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування) Верховною Радою не було прийнято, у висновку Комітету Верховної Ради України з питань бюджету від 14 березня 2018 року зазначено велика кількість зауважень та рекомендацій.



Погоджуючись із висновками провідних фахівців Центру економічної стратегії, наголошуємо на тому, що на сьогодні Україна перебуває на початковій стадії впровадження середньострокового бюджетного планування (СБП). У порівнянні з іншими країнами Європейського Союзу, базуючись на їх методиці оцінки системи СБП, впровадження Бюджетної резолюції на 2018–2020 рр. можна оцінити лише в 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, що є основною характеристикою вітчизняного СБП [19].

Другою характеристикою є те, що під середньострокове бюджетне планування потрапляє лише близько 65% видатків сектору загальнодержавного управління, тоді коли в більшості країн ЄС цей показник складає понад 90%. Третьюю – у середньостроковій бюджетній стратегії передбачено дуже широке коло пріоритетних завдань бюджетної політики, проте більша частина їх не визначена кількісно.

Висновки. Підводячи підсумки особливостей середньострокового бюджетного планування в Україні в різні етапи та характеристик яких цей процес набуває, варто вказати, що для успішного подальшого впровадження СБП потрібно, щоб бюджетна стратегія була розроблена на базі галузевих програм розвитку, які повинні мати чіткі якісні і кількісні параметри виконання, а також фінансове обґрунтування із зазначенням джерел фінансування. За умови вдосконалення СБП кожна із зацікавлених сторін цього процесу отримає власні вигоди, хоча і ризики. Так, Міністерство фінансів поліпшить якість управлінських рішень, шляхом вироблення середньострокової податково-бюджетної політики. По-перше, цим Мінфін захистить бюджет від вразливості популістської політики, проте зменшить її маневреність у короткостроковій перспективі. Кабінет Міністрів та Верховна Рада покращать системність реалізації соціально-економічної політики з урахуванням галузевих програм розвитку. За умови вдосконалення СБП головні розпорядники бюджетних коштів одержать порівняне гарантування наступності фінансування власних програм з бюджету до їх завершення. Що надасть можливість планувати власну діяльність на середньострокову перспективу і покращить рівень надання суспільних послуг. Загалом за умови подальшого вдосконалення середньострокового бюджетного планування країна отримає значне підвищення рівня ефективності та результативності в системі управління державними фінансами, а як наслідок – поживлення соціально-економічного розвитку держави.

Література:

1. Боголіб Т. М. Середньострокове бюджетне планування як бюджетний механізм стимулювання економічної активності в Україні. *Економічний вестник університета. Сборник научных трудов ученых и аспирантов*, 2011, issue 17-1, 185–189.
2. Висновки про виконання Державного бюджету України за 2012 рік. – *Рахункова палата України*. 2013. 63 с.
3. Bohret C. Entscheidungshilfen für die Regierung – Modelle, Instrumente, Problem. Opladen, 1970. S. 69. Бюрет.
4. Buchanan J.M. Finance in Democratic Process. Fiscal Institutions and Individual Choice. Chapel Hill : The University of North Carolina Press, 1967.
5. Brumby, J. et al., 2014. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. The World Bank.
6. Дем'янчук О. Економічна оцінка запровадження середньострокового бюджетного планування в Україні. *Доповідь на Днях науки*. URL: <https://www.oa.edu.ua/ua/info/news/2014/01-04-05> (Дата звернення : 11 серпня 2018 р.).
7. Запатріна І. В. Удосконалення програмно-цільового методу бюджетування. *Наукові праці НДФІ*. Вип. 4. 2007. С. 14–23.
8. Закон України Про Державний бюджет на 2012 рік. – *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2012, № 34-35, ст. 414.
9. Закон України Про Державний бюджет на 2013 рік. – *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2013, № 5-6, ст. 60.
10. Закон України Про Державний бюджет на 2014 рік. – *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2014, № 9, ст. 93.
11. Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602-III та «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV 20 *Проект Закону про державне стратегічне планування № 9407 від 03.11.2011 р.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41685 (Дата звернення : 16 серпня 2018 р.).
12. Інформація Міністерства фінансів України про стан виконання плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році станом на 09.10.2015 року. URL: <http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?show> (Дата звернення : 11 серпня 2018 р.).



13. Лондар С. Л., Козоріз А. В. Середньострокове бюджетне планування як інструмент підвищення ефективності бюджетної політики. *Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України: зб. матер. ІХ Міжнар. наук.-практ. конференції (Київ, 25–26 жовтня 2012 року)*. К., 2012. С. 40–43.
14. 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>
15. Проект Закону України «Про державне стратегічне планування». Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – 05.12.2017. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-> (Дата звернення : 12 серпня 2018 р.)
16. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63490 (Дата звернення : 12 серпня 2018 р.)
17. Прогноз Державного бюджету України на 2012-2013 роки. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=39205&pf35401=179663> (Дата звернення : 14 серпня 2018 р.)
18. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 318 Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/318-2012-п/page2> (Дата звернення : 02 серпня 2018 р.)
19. Середньострокове бюджетне планування в Україні. Аналітична записка Центр економічної стратегії. Київ. 8 грудня 2017 р. URL: www.ces.org.ua (Дата звернення : 02 серпня 2018 р.)
21. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектору / Пер. з англ. – К. – Основи, 1998. – 854 с.
21. Чугунов І.Я. Довгострокова бюджетна стратегія у системі економічної циклічності // *Вісник КНТЕУ*. – 2014. – № 5. – С. 64–77.