

К. В. Павлюк

доктор економічних наук, професор, завідувач відділу бюджетної системи НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна
ORCID ID: 0000-0002-9495-6630

О. О. Шапоренко

аспірант ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, shaporenko2708@gmail.com

**РОЗВИТОК СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО
ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Анотація. Запровадження середньострокового бюджетного планування належить до пріоритетів державної політики України, на що вказують низка стратегічних документів і Меморандум із МВФ. У статті виконано ґрунтовний аналіз переваг і недоліків середньострокового бюджетного планування, чинного законодавства України й проектів нормативно-правових актів, які передбачають його повноцінне введення. В контексті нових підходів до оцінки державної політики та відповідних змін, внесених до Регламенту Кабінету Міністрів України, визначено коло зацікавлених сторін, а також розкрито їхню роль і мотивацію в процесі запровадження середньострокового бюджетного планування. Складено прогноз впливу введення такого планування на ключові інтереси цих сторін та обґрунтовано можливі альтернативи. За результатами дослідження зроблено висновок про необхідність і доцільність застосування трирічного бюджетного планування, його поєднання зі стратегічними цілями й державними пріоритетами з метою проведення послідовної бюджетної політики.

Ключові слова: бюджетна декларація, середньострокове бюджетне планування, огляд видатків, "стелі" видатків, фіскальні правила, прогноз впливу, зацікавлені сторони.

Рис. 2. Табл. 3. Літ. 26.

Klavdiia Pavliuk

Dr. Sc. (Economics), Professor, SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine
ORCID ID: 0000-0002-9495-6630

Olena Shaporenko

SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, shaporenko2708@gmail.com

**THE DEVELOPMENT OF THE MEDIUM-TERM
BUDGET PLANNING IN UKRAINE**

Abstract. The introduction of medium-term budget planning is one of the priorities of the state policy in Ukraine, which is provided by a number of state strategic documents and the IMF Memorandum. The article presents a thorough analysis of the advantages and disadvantages of medium-term budget planning. The current legislation of Ukraine and draft regulatory acts that provide for the full implementation of the medium-term budget planning are reviewed. The main changes are described, namely: the introduction of the Budget Declaration for the medium term (3 years); an updating budget calendar; expansion of budgetary rules; coordination of strategic and budget planning. In the context of the new approaches to the analysis of the state policy and the relevant changes to the Cabinet of Ministers of Ukraine regulations, stakeholders are identified and their role and motivation in the process of introduction of medium-term budget planning are

© Павлюк К. В., Шапоренко О. О., 2018

defined. The forecast of the impact of the introduction of medium-term budget planning on the key interests of stakeholders is made and the possible alternatives of the introduction of medium-term budget planning with the advantages and disadvantages are substantiated. The conducted study makes it possible to conclude on the necessity and expediency of the use of the three-year budget planning, its combination with the strategic goals and priorities of the state policy, with the possibility of annual adjustment of expenditure ceilings in order to conduct a consistent budget policy.

Keywords: budget declaration, medium-term budget planning, cost overview, expenditure ceiling, fiscal rules, impact forecast, stakeholders.

JEL classification: H30, H50, H61.

К. В. Павлюк

доктор экономических наук, профессор, заведующая отделом бюджетной системы НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

Е. А. Шапоренко

аспирант ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

РАЗВИТИЕ СРЕДНЕСРОЧНОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. Внедрение среднесрочного бюджетного планирования относится к приоритетам государственной политики Украины, на что указывают ряд стратегических документов и Меморандум с МВФ. В статье выполнен подробный анализ преимуществ и недостатков среднесрочного бюджетного планирования, действующего законодательства Украины и проектов нормативно-правовых актов, предусматривающих его полноценное введение. В контексте новых подходов к оценке государственной политики и соответствующих изменений, внесенных в Регламент Кабинета Министров Украины, определен круг заинтересованных сторон, а также раскрыты их роль и мотивация в процессе внедрения среднесрочного бюджетного планирования. Составлен прогноз влияния введения такого планирования на ключевые интересы данных сторон и обоснованы возможные альтернативы. По результатам исследования сделан вывод о необходимости и целесообразности применения трехлетнего бюджетного планирования, его сочетания со стратегическими целями и государственными приоритетами с целью проведения последовательной бюджетной политики.

Ключевые слова: бюджетная декларация, среднесрочное бюджетное планирование, обзор расходов, "потолки" расходов, фискальные правила, прогноз влияния, заинтересованные стороны.

Структурні реформи в Україні не минули й бюджетну сферу. Відбувається зміна підходів і правил у бюджетному процесі – насамперед ідеться про запровадження середньострокового бюджетного планування. Україна взяла курс на європейську інтеграцію й використовує найкращий досвід розвинутих країн для пошуку ефективних механізмів бюджетної політики. Середньострокове бюджетне планування є одним із головних напрямів роботи Уряду України та, зокрема, Міністерства фінансів, що передбачено низкою стратегічних документів держави й Меморандумом із МВФ.

Основні засади середньострокового бюджетного планування в Україні регулюються ст. 21 Бюджетного кодексу України [1], Законом України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціаль-

ного розвитку України” [2], Законом України “Про державні цільові програми” [3] та іншими нормативними актами. Періодом планування визначено плановий та наступні за плановим два бюджетних періоди, тобто при формуванні проекту бюджету показники розраховуються на три роки. Однак до останнього часу такі прогнози були неефективними, тож щороку складалися нові, не пов’язані з попередніми. Наразі Кабінет Міністрів України ініціює зміни до законодавства в частині запровадження середньострокового бюджетного планування, що актуалізує питання визначення його переваг, аналізу необхідних змін до законодавства, оцінки впливів на всіх зацікавлених сторін із урахуванням найкращого зарубіжного досвіду.

Вагомий внесок у розроблення теоретичних і практичних аспектів розвитку й удосконалення бюджетного планування зробили такі вітчизняні науковці, як Т. С. Бабич, А. Є. Буряченко, С. С. Гасанов, В. М. Геєць, Т. І. Єфименко, Т. В. Жибер, О. П. Кириленко, В. П. Кудряшов, І. О. Луніна, Ц. Г. Огонь, В. М. Федосов, І. Ф. Щербина та ін. [4–17]. Проте питання впровадження середньострокового бюджетного планування в Україні в контексті нововведень у аналізі державної політики, прогнозування впливу застосування механізму такого планування на всіх зацікавлених сторін потребують подальшого дослідження.

Метою статті є розгляд процесу запровадження середньострокового бюджетного планування в Україні з використанням сучасних методів аналізу державної політики. Для її досягнення буде здійснено оцінку переваг і недоліків середньострокового бюджетного планування, чинного законодавства й проектів нормативно-правових актів, що передбачають його повноцінне запровадження в Україні; визначено всіх зацікавлених сторін (стейкхолдерів) та їхню роль у цьому процесі; складено прогноз впливу впровадження середньострокового бюджетного планування на ключові інтереси останніх; проведено аналіз альтернатив (варіантів) уведення такого планування й обґрунтовано вибір оптимального варіанта.

Як свідчить міжнародний досвід, перевагами такого планування є те, що воно базується на чітко сформульованих цілях і пріоритетах бюджетної політики; надає оцінку відповідності поточної політики та її майбутнього впровадження фіскальній стратегії держави; сприяє набуттю бюджетним процесом рис безперервності й наступності; підвищує прозорість і підзвітність у бюджетному процесі, а отже, й ефективність розподілу державних ресурсів, забезпечуючи механізм систематичного перегляду бюджетних зобов’язань і пріоритетів витрачання бюджетних коштів; може слугувати своєрідним важелем посилення взаємодії різних державних установ, заохочуючи галузеві міністерства активніше долучатися до бюджетного процесу [18, с. 2].

Недоліками середньострокового бюджетного планування є: надмірне покладання на оцінки майбутніх показників при формуванні бюджету, що здатне призвести до негнучкої фіскальної політики; оптимістичні прогнози багаторічного бюджету, котрі можуть бути використані як виправдання для

необґрунтованих програм витрачання державних коштів; імовірна складність багаторічного бюджетування та його затратність у частині адміністрування [18, с. 3].

Запровадження середньострокового бюджетного планування визначено, зокрема, такими стратегічними й програмними документами України, як:

– Угода про Коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” у Верховній Раді України восьмого скликання (пп. 2.6.1 п. 2.6 “Реформа публічних фінансів” розділу VII “Децентралізація та реформа публічної адміністрації”) [19];

– Стратегія сталого розвитку “Україна-2020”, схвалена указом Президента України від 12.01.2015 № 5 (п. 5 “Децентралізація та реформа державного управління”, 10 першочергових реформ у розділі 3) [20];

– Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена постановою Верховної Ради України від 14.04.2016 № 1099-VIII (розділ VIII “Забезпечення прискореного економічного розвитку”) [21];

– Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р (п. 3 “Середньострокове бюджетне планування” розділу II “Дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі”) [22].

Першою спробою запровадження середньострокового бюджетного планування в Україні було внесення змін до Бюджетного кодексу України у 2017 р., відповідно до яких Уряд схвалив проект Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 роки (п. 44 розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення”). 15 червня 2017 р. проект Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 роки було направлено до Верховної Ради України, котра так його й не затвердила.

Варто зауважити, що на сьогодні впровадження середньострокового бюджетування в Україні має не практичний, а декларативний характер, оскільки прогнозні значення на два наступних за плановим бюджетних періоди дотепер не були основою для планування фінансових показників щорічного бюджету. Наприкінці 2018 р. буде можливість проаналізувати, як при плануванні Державного бюджету на 2019 р. використані показники, зафіксовані в Основних напрямках бюджетної політики на 2018–2020 роки. Крім того, прогноз на два наступних за плановим бюджетних періоди не затверджується Верховною Радою України, тому всі фінансові показники й агрегати втрачають сенс без законодавчого закріплення. Через недостатню обґрунтованість і точність макроекономічного прогнозування, постійні зміни податкового й бюджетного законодавства прогноз на два наступних за плановим бюджетних періоди є швидше довідково-інформаційним, і головні розпорядники бюджетних коштів при складанні бюджетних запитів не підтверджують доведені індикативні прогнозні показники за бюджетними програмами (“стелі” видатків) належними розрахунками “від першої гривні”.

Досвід упровадження різних етапів середньострокового бюджетного планування засвідчив, що середньострокове планування поліпшує баланс бюджету, зменшує мінливість видатків, а також підвищує їх ефективність. Так, у багатьох розвинутих країнах Європи середньострокове бюджетування ґрунтується на розробленні бюджету в n -му році на $n+2$ -й або $n+3$ -й рр. Іншими словами, у 2018 р. складається та затверджується бюджет не на 2019-й (він уже затверджений у попередніх періодах), а на 2020 чи 2021 р. При цьому ліміти головним розпорядникам, надані на середньострокову перспективу, надалі або взагалі не підлягають перегляду (наприклад, у Швеції), або можуть коригуватись у вкрай обмеженому діапазоні (в Австрії) з урахуванням зміни макроекономічних показників. Завдяки середньостроковому прогнозуванню влада отримує можливість забезпечити спокійне й своєчасне прийняття бюджету з огляду на поточний стан і майбутні потреби та, що головне, радикально деполітизувати бюджетний процес [23].

На жаль, в Україні протягом останніх 13 років закон про Державний бюджет жодного разу не було прийнято до 1 грудня року, що передує плановому. Чергова спроба запровадити середньострокове бюджетне планування досі не підтримана Верховною Радою. Проекти законів “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування” від 15.02.2018 № 8043 [24] та “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування)” від 15.02.2018 № 8044 [25] не здобули підтримки народних депутатів і досі перебувають на розгляді в парламентських комітетах. На рис. 1, 2 показано механізм середньострокового бюджетного планування з урахуванням основних змін, запропонованих у зазначених проектах.

Розроблені зміни до Бюджетного кодексу України передбачають низку новацій у частині середньострокового планування на державному рівні, а саме: запровадження бюджетної декларації на середньостроковий період (три роки); оновлення бюджетного календаря; розширення бюджетних правил; узгодження стратегічного й бюджетного планування. Водночас на рівні місцевих бюджетів як інструмент середньострокового бюджетного планування вводяться трирічні місцеві фінансові плани.

Окрім положень, котрі щорічно визначалися в Основних напрямках бюджетної політики (обсяги державного й гарантованого боргу, ключові завдання податкової політики), бюджетна декларація міститиме сукупну “стелю” видатків та надання кредитів як максимально можливий обсяг бюджетних коштів, що його можна отримати за певних економічних умов; “стелі” для кожного головного розпорядника бюджетних коштів; загальну оцінку фіскальних ризиків та їх впливу на державний бюджет; цілі головних розпорядників і результати їхньої діяльності в межах визначених “стелі”.

Отже, бюджетна декларація визначатиме оптимальний розподіл між галузями, такими як освіта, медицина, сільське господарство, транспорт, до-



Рис. 1. Механізм середньострокового бюджетного планування Державного бюджету України (проект)

Складено за: Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249797370>; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : проект Закону України від 15.02.2018 № 8043. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_1?pf3511=63489.

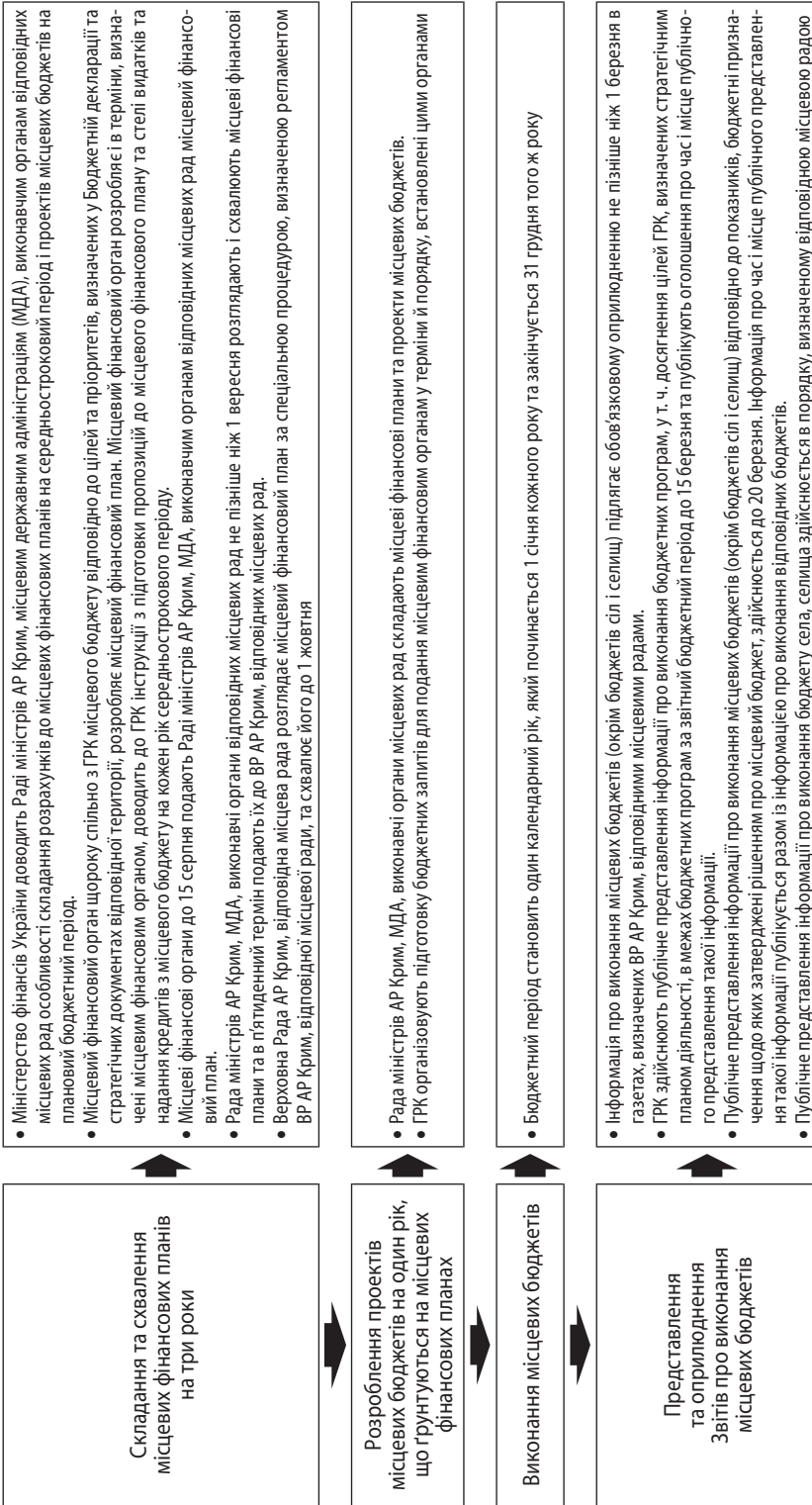


Рис. 2. Механізм середньострокового бюджетного планування місцевих бюджетів (проєкт)

Складено за: Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249797370>; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : проєкт Закону України від 15.02.2018 № 8043. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63489.

ступного в середньостроковій перспективі бюджетного ресурсу, що гарантує доведення до кінця розпочатих реформ і проектів загальнодержавного значення. Крім того, запровадження середньострокового бюджетного планування також дасть змогу раціонально розподіляти ресурси між регіонами відповідно до пріоритетів, визначених основними стратегічними документами регіонального розвитку.

Розроблений Мінфіном законопроект також запроваджує нові бюджетні правила, зокрема такі [25]:

- дефіцит державного бюджету не може перевищувати 3 % ВВП;
- граничний обсяг дефіциту державного бюджету, що встановлюється законом про Державний бюджет України на плановий бюджетний період, не повинен перевищувати дефіцит, визначений у бюджетній декларації на відповідний бюджетний період;

- граничний обсяг надання державних гарантій не може перевищувати 3 % доходів загального фонду;

- уточнення “стель” видатків і надання кредитів із бюджету дозволяється у випадку: зміни сукупної “стелі” видатків та надання кредитів за загальним фондом держбюджету; прийняття актів законодавства або їх окремих положень, які впливають на показники державного бюджету в середньостроковому періоді; передання повноважень на виконання завдань і функцій від одного головного розпорядника коштів державного бюджету іншому; розподілу обсягів видатків, що не були розподілені між головними розпорядниками коштів державного бюджету під час схвалення бюджетної декларації; обґрунтованого подання органів, які контролюють справляння надходжень бюджету, щодо зміни очікуваних та/або фактичних надходжень спеціального фонду бюджету;

- огляд видатків проводиться за рішенням Кабінету Міністрів України.

Показники бюджетної декларації на плановий і наступний за плановим бюджетні періоди визначаються з урахуванням інформації та індикаторів, встановлених на відповідні бюджетні періоди бюджетною декларацією, схваленою в попередньому році. Пояснення щодо відхилень надаються разом із такою декларацією.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України” від 18.04.2018 № 326 [26], при розробленні проектів нормативно-правових актів необхідно складати прогноз впливу реалізації такого акта на ключові інтереси зацікавлених сторін. У контексті запровадження нових підходів до формування державної політики в Україні потрібно провести аналіз впливу запровадження середньострокового бюджетного планування. В табл. 1 наведено всіх зацікавлених сторін (стейкхолдерів) та показано їхню роль у цьому процесі. При оцінюванні впливу за основні критерії взято повноваження стейкхолдерів у окресленій сфері, тобто законодавчо закріплені права на прийняття управлінських рішень та інші інструменти впливу на їх ухвалення (право ініцію-

Таблиця 1. **Зацікавлені сторони (стейкхолдери) та їхня роль у процесі запровадження середньострокового бюджетного планування в Україні**

Зацікавлені сторони (стейкхолдери)	Заходи щодо запровадження середньострокового бюджетного планування	Оцінка впливу та мотивації
Міністерство фінансів України	Ініціювання змін до Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів, що регламентують бюджетний процес. Розроблення методики й надання інструкцій ГРК щодо процедури бюджетного планування на середньостроковий період. Відповідальність за складання бюджетної декларації на три роки та проекту закону про Державний бюджет України на один рік	
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Ініціювання змін до нормативно-правових актів, які регулюють систему програмних і прогнозних документів, у контексті запровадження середньострокового бюджетного планування. Розроблення проектів загальнодержавних стратегічних документів соціально-економічного розвитку. Складання методики оцінки відповідності галузевих стратегій загальнодержавній стратегії, державних цільових програм – галузевим і загальнодержавній стратегіям соціально-економічного розвитку. Удосконалення процесу визначення основних прогнозних макропоказників економічного й соціального розвитку України на середньостроковий період	Вмотивований/ впливовий
Кабінет Міністрів України	Підтримка ініційованих Міністерством фінансів і Міністерством економічного розвитку і торгівлі України змін до нормативно-правових актів. Розроблення стратегії загальнодержавного соціально-економічного розвитку та затвердження державних цільових програм. Складання, схвалення й подання до Верховної Ради України бюджетної декларації та проекту закону про Державний бюджет України	
Верховна Рада України	Прийняття змін до законів, що регламентують бюджетний процес та регулюють систему прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку. Затвердження стратегії загальнодержавного соціально-економічного розвитку й загальнодержавних цільових програм. Схвалення бюджетної декларації на три роки та прийняття закону про Державний бюджет України на один рік	Невмотивований/ впливовий
Головні розпорядники бюджетних коштів	Розроблення галузевих стратегій розвитку й державних цільових програм. Складання стратегічного плану діяльності	Вмотивований/ невпливовий
Політичні партії	Розроблення виборчих програм, які передбачають запровадження середньострокового бюджетного планування, та втілення їх у життя після перемоги на виборах	Невмотивований/ впливовий
Суспільство	Підтримка на виборах програми політичної партії, що передбачає запровадження середньострокового бюджетного планування	Вмотивований/ невпливовий

Складено авторами.

вати зміни до законодавства, приймати зміни до нормативно-правових актів, надавати резонансу проблемі, тобто все, що дає можливість впливати на її стан). Головним критерієм оцінки мотивації зацікавлених сторін є бажання й компетенції в конкретній ситуації використовувати свої повноваження та інші інструменти для розв'язання проблеми (політична воля, управлінський інтерес, здатність проводити реформи, впроваджувати зміни, передвиборчі програми). Не завжди варто відносити до стейкхолдерів державні органи, але в цьому випадку розглядається процес запровадження середньострокового бюджетного планування, який не можливий без участі державних органів. Аналіз показує, що невмотивованою і впливовою стороною є Верховна Рада України, котра досі не прийняла зміни до законодавства в частині запровадження середньострокового бюджетування, а тому є стороною, що гальмує цей процес.

У табл. 2 наведено прогноз впливу впровадження середньострокового бюджетного планування на ключові інтереси зацікавлених сторін. Слід зауважити, що відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України такий прогноз є обов'язковим при підготовці будь-якого проекту нормативно-правового акта. Для його складання Міністерством юстиції України розроблено Методичні рекомендації проведення прогнозу впливу на ключові інтереси зацікавлених сторін, що наразі перебувають на погодженні в інших міністерствах. Згідно з цими рекомендаціями ключовим інтересом є головна потреба зацікавленої сторони, зміна задоволення котрої істотно на неї впливає. Те, які саме інтереси зацікавленої сторони буде визнано ключовими, вирішує автор прогнозу. Їх можна визначати шляхом проведення консультацій із такими сторонами, експертами, вивчення інформації з різних джерел. При прогнозуванні впливу впровадження середньострокового бюджетного планування ключові інтереси визначалися з огляду на основні функції (у випадку державних органів) і потреби (у випадку суспільства) сторін.

У табл. 3 наведено аналіз альтернатив (варіантів) запровадження середньострокового бюджетного планування. Пропонується обрати альтернативу 3 та ввести таке планування в Україні, що дасть можливість проводити узгоджену й послідовну бюджетну політику.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що запровадження середньострокового бюджетного планування є обов'язковою умовою проведення виваженої й послідовної державної політики, дасть змогу синхронізувати та узгодити її не тільки в часовому просторі (на коротко- й середньострокову перспективи), а й за регіональною та галузевою ознаками, а також привести бюджетні програми й ресурси у відповідність із пріоритетами соціально-економічного розвитку, посилити фіскальну дисципліну та запобігти ухваленню популістських політичних рішень, не підкріплених фінансовими ресурсами. Отже, прийняття розглянутих законопроектів №№ 8043 і 8044 є необхідним та першочерговим завданням.

Таблиця 2. Прогноз впливу прийняття Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування)”

1. Короткий опис сутності проекту акта

Проект дає можливість запровадити в Україні середньострокове бюджетне планування.

2. Вплив на ключові інтереси в усіх зацікавлених сторін

Зацікавлена сторона	Ключовий інтерес	Очікуваний (позитивний чи негативний) вплив на ключовий інтерес із зазначенням передбачуваної динаміки змін основних показників (у числовому або якісному вимірі)		Пояснення (чому саме реалізація акта призведе до очікуваного впливу)
		Короткостроковий вплив (до року)	Середньостроковий вплив (більше року)	
Міністерство фінансів України	Ефективне управління обмеженими бюджетними ресурсами	Зменшення маневреності бюджетно-податкової політики	Зниження вразливості бюджету до популістської політики; поліпшення якості управлінських рішень та можливість вироблення системної податково-бюджетної політики; контроль і ефективне управління державним боргом	Неодмінно законодавчо регламентувати запровадження середньострокового бюджетного планування. Даний законо-проект передбачає внесення змін до Бюджетного кодексу України та затвердить процедуру бюджетного планування на середньостроковий перспективу
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Узгодження програмних і прогностичних документів соціально-економічного розвитку з ресурсами бюджету та їх системна реалізація	Зниження гнучкості соціально-економічної політики	Можливість передбачати наслідки втілення політичних ініціатив у економіку, узгодженість стратегій і програм	
Кабінет Міністрів України	Ефективна й системна реалізація соціально-економічної політики		Більш системна реалізація соціально-економічної політики, що дасть можливість досягти фінансової й макроекономічної стабільності	
Верховна Рада України		Зменшення “ручного” управління, лобювання інтересів	Послаблення впливу популістських заяв народних депутатів, лобювання інтересів; більш системна реалізація соціально-економічної політики	
Головні розпорядники бюджетних коштів	Можливість планувати власну діяльність на середньостроковий перспективу	Посилення бюджетної дисципліни та встановлення чітких правил роботи	Гарантування наступності фінансування власних програм із бюджету до їх завершення; переміщення фокусу бюджетного планування з утримання бюджетних установ на надання якісних державних послуг	
Суспільство	Прискорення соціально-економічного розвитку держави	У короткостроковій перспективі вплив буде невідчутним	Забезпечення прогнозованості та ефективності бюджетних видатків, що сприятиме підвищенню якості державних послуг	

Складено авторами.

Таблиця 3. Аналіз альтернатив (варіантів) запровадження середньострокового бюджетного планування

Альтернатива	Сутність альтернативи	Переваги	Недоліки/ризики
<p>1. Нічого не змінювати (нульова альтернатива)</p>	<p>Розроблення проекту Державного бюджету України на плановий рік та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди на основі індикативних прогнозних показників</p>	<p>Можливості для маневрування при розподілі бюджетних коштів</p>	<p>Прогноз на наступні за плановим два бюджетних періоди має декларативний характер та не схвалюється Верховною Радою України.</p> <p>Відсутня узгодженість між стратегічними та програмними документами й бюджетними ресурсами для їх реалізації.</p> <p>Збільшується розрив між дохідною та видатковою частинами</p>
<p>2. Запровадити середньострокове бюджетне планування без можливості коригування "стель" видатків</p>	<p>Прийняття бюджетної декларації на три роки.</p> <p>Прийняття Державного бюджету України на три роки без можливості коригування</p>	<p>Узгодженість ресурсів бюджету зі стратегічними документами на середньострокову перспективу.</p> <p>Відсутність можливості "ручного" управління</p>	<p>Відсутність можливості коригувати затверджені призначення на трирічний період може ускладнити виконання окремих бюджетних програм у зв'язку з макроекономічними впливами чи змінами в законодавстві.</p> <p>Спротив політичних сил</p>
<p>3. Запровадити середньострокове бюджетне планування з можливістю щорічного коригування "стель" видатків</p>	<p>Прийняття Бюджетної декларації на три роки.</p> <p>Прийняття Державного бюджету України на один рік.</p> <p>Виключний перелік умов для коригування "стель" видатків, визначених у бюджетній декларації в році, що передуватиме плановому, під час складання проекту Державного бюджету України на плановий бюджетний період і бюджетної декларації на наступний середньостроковий період</p>	<p>Виважена бюджетна політика, посилення фінансової дисципліни.</p> <p>Узгодженість ресурсів бюджету зі стратегічними документами на середньострокову перспективу.</p> <p>Відсутність можливості "ручного" управління.</p> <p>Уточнення бюджету з урахуванням змін макроекономічних показників і законодавства</p>	<p>Відсутність можливості для маневрування при розподілі бюджетних ресурсів та щорічної зміни пріоритетів державної політики може викликати спротив деяких політичних сил, що призводить до відволікання від запровадження середньострокового бюджетного планування</p>

Складено авторами.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : закон України від 23.03.2000 № 1602-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
3. Про державні цільові програми : закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
4. *Бабич Т. С.* Середньострокове бюджетне планування – основа ефективності бюджетної політики. *Ринок цінних паперів*. 2006. № 12. С. 25–31.
5. *Буряченко А. Є.* Фінансовий потенціал регіонального розвитку : монографія / ДВНЗ “Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана”. Київ, 2013. 342 с.
6. *Гець В. М.* Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. Київ, 2009. 864 с.
7. *Єфименко Т. І.* Фіскальний простір антикризового регулювання. Київ : ДННУ “Акад. фін. упр.”, 2012. 332 с.
8. *Єфименко Т. І., Гасанов С. С., Кудряшов В. П.* Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання. *Фінанси України*. 2013. № 2. С. 7–20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2013_2_3.
9. Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами : у 3 т. / за заг. ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. упр.”. Київ, 2012.
10. Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції : у 2 т. / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов та ін. ; за ред. О. В. Шлапака, Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. упр.”. Київ, 2014.
11. Актуальні проблеми розвитку системи управління державними фінансами: євроінтеграційний контекст / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. упр.”. Київ, 2016.
12. *Жибер Т. В.* Удосконалення процесу бюджетування в Україні. *Фінанси України*. 2009. № 8. С. 76–81.
13. *Кириленко О. П.* Формування інституційного забезпечення прозорості бюджетного процесу в Україні. *Фінанси України*. 2017. № 8. С. 80–94.
14. *Луїна І. О.* Модернізація бюджетної системи України на засадах децентралізації. *Теоретична та практична концептуалізація розвитку фінансово-кредитних механізмів в умовах нової соціально-економічної реальності* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. – Ірпінь : Вид-во НУДПСУ, 2016. С. 109–112.
15. *Огонь Ц. Г.* Бюджет: взаємозалежність зобов'язань і фінансових можливостей держави. *Фінанси України*. 2014. № 2. С. 7–18.
16. *Федосов В. М., Бабич Т. С.* Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії. *Фінанси України*. 2008. № 1. С. 3–23.
17. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / І. Щербина, Т. Бабіч, С. Козейчук та ін. *Проект “Реформа місцевих бюджетів в Україні”* : матеріали тренінгів. Київ : RTI International (USAID), 2006. 260 с.
18. Середньострокове бюджетне планування (міжнародний досвід) : інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29131.pdf>.
19. Угода про Коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” у Верховній Раді України восьмого скликання. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
20. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” : указ Президента України від 12.01.2015 № 5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
21. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : схвал. постановою Верховної Ради України від 14.04.2016 № 1099-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>.

22. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/249797370>.

23. Молдован О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монографія. Київ : НІСД, 2011. 380 с.

24. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : проект Закону України від 15.02.2018 № 8043. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63489.

25. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування) : проект Закону України від 15.02.2018 № 8044. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63490.

26. Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2018 № 326. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-vnesennya-zmin-do-reglamentu-kabinetu-ministriv-ukrayini>.

References

1. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Budget Code of Ukraine* (Act No. 2456-VI, July 8). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].

2. Verkhovna Rada of Ukraine. (2000). *On state forecasting and development of programs of economic and social development of Ukraine* (Act No. 1602-III, March 23). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> [in Ukrainian].

3. Verkhovna Rada of Ukraine. (2004). *About state target programs* (Act No. 1621-IV, March 18). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> [in Ukrainian].

4. Babych, T. S. (2006). Medium-term budget planning is the basis of fiscal policy efficiency. *Securities Market*, 12, 25–31 [in Ukrainian].

5. Buriachenko, A. Ye. (2013). *Financial potential of regional development*. Kyiv: DVNZ “Kyivskiy natsionalnyi ekonomichnyi universytet imeni Vadyma Hetmana” [in Ukrainian].

6. Heiets, V. M. (2009). *Society, state, economics: phenomenology of interaction and development*. Kyiv: NAN Ukrainy, Instytut ekonomiky ta prohnozuvannia [in Ukrainian].

7. Iefymenko, T. I. (2012). *Fiscal space for anti-crisis regulation*. Kyiv: DNNU “Akademiia finansovoho upravlinnia” [in Ukrainian].

8. Iefymenko, T. I., Gasanov, S. S., & Kudriashov, V. P. (2013). Fiscal consolidation in the context of anti-crisis management. *Finance of Ukraine*, 2, 7–20. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2013_2_3 [in Ukrainian].

9. Iefymenko, T. I. (Ed.). (2012). *The financial system of the national economy: problems of development and change management* (Vols. 1–3). Kyiv: DNNU “Akademiia finansovoho upravlinnia” [in Ukrainian].

10. Shlapak, O. V., Iefymenko, T. I. (Eds.). (2014). *Modernization of the financial system of Ukraine in the process of European integration* (Vols. 1–2). Kyiv: DNNU “Akademiia finansovoho upravlinnia” [in Ukrainian].

11. Iefymenko, T. I. (Ed.). (2016). *Actual problems of development of the public finance management system: European integration context*. Kyiv: DNNU “Akademiia finansovoho upravlinnia” [in Ukrainian].

12. Zhyber, T. V. (2009). Improvement of budgeting process in Ukraine. *Finance of Ukraine*, 8, 76–81 [in Ukrainian].

13. Kyrylenko, O. P. (2017). Formation of institutional support for transparency of the budget process in Ukraine. *Finance of Ukraine*, 8, 80–94 [in Ukrainian].

14. Lunina, I. O. (2016). Modernization of the budget system of Ukraine on the principles of decentralization. In *Theoretical and practical conceptualization of development of financial and credit mechanisms in the conditions of new socio-economic reality* (pp. 109–112). Irpin: Vydavnytstvo NUDPSU [in Ukrainian].

15. Ohon, Ts. H. (2014). Budget: interdependence of liabilities and financial capabilities of the state. *Finance of Ukraine*, 2, 7–18 [in Ukrainian].
16. Fedosov, V. M., Babych, T. S. (2008). The substance and problems of budgeting: Ukrainian realities. *Finance of Ukraine*, 1, 3–23 [in Ukrainian].
17. Shcherbyna, I., Babich, T., Kozeichuk, S. et al. (2006). *Practical aspects of the program-target method of budgeting. Foreign experience*. Kyiv: RTI International (USAID) [in Ukrainian].
18. USAID. (n. d.). *Medium-term budget planning (international experience): information note prepared by the European Information and Research Center at the request of the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29131.pdf> [in Ukrainian].
19. Verkhovna Rada of Ukraine. (2014). *Agreement on the Coalition of Parliamentary Fractions “European Ukraine” in the Verkhovna Rada of Ukraine of the eighth convocation*. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15> [in Ukrainian].
20. The President of Ukraine. (2015). *About the Strategy of Sustainable Development “Ukraine-2020”* (Order No. 5, January 12). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
21. Verkhovna Rada of Ukraine. (2016). *About the Program of activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine* (Decree No. 1099-VIII, April 14). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1099-19> [in Ukrainian].
22. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017). *Strategy for reforming the public finance management system for 2017–2020* (Decree No. 142, February 8). Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249797370> [in Ukrainian].
23. Moldovan, O. O. (2011). *Public finances in Ukraine: experience and perspectives of reforms*. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
24. Verkhovna Rada of Ukraine. (2018). *On amendments to certain legislative acts of Ukraine on the introduction of medium-term budget planning* (Draft Law No. 8043, February 15). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63489 [in Ukrainian].
25. Verkhovna Rada of Ukraine. (2018). *On amendments to the Budget Code of Ukraine (regarding the legal basis for the introduction of medium-term budget planning)* (Draft Law No. 8044, February 15). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63490 [in Ukrainian].
26. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2018). *On amendments to the Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine* (Decree No. 326, April 18). Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-reglamentu-kabinetu-ministriv-ukrayini> [in Ukrainian].