

УДК 336.144.2

DOI: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/161-4>**Коляда Т. А.**кандидат економічних наук, доцент,  
Університет Державної фіскальної служби України  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1574-4446>**Гоч І. В.**здобувач вищої освіти другого магістерського рівня  
Університет Державної фіскальної служби України**Koliada Tetiana, Hoch Iryna**

University of State Tax Service of Ukraine

## ОСОБЛИВОСТІ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19

Стаття присвячена розкриттю особливостей середньострокового бюджетного планування в Україні в умовах пандемії коронавірусу та розробленню пропозицій щодо його вдосконалення. Визначено внутрішні та зовнішні виклики, які постали перед Україною у зв'язку з необхідністю подолання наслідків поширення COVID-19, обґрунтовано необхідність зосередження на забезпеченні чіткого дотримання вже встановлених строків, критеріїв та процедур щодо формування показників державного бюджету. Доведено, що середньострокове бюджетне планування необхідно розглядати як своєрідний запобіжний засіб для уникнення необґрунтованих майбутніх витрат уряду, що можуть негативно вплинути на темпи розвитку економіки та рівень добробуту населення країни. При цьому показники доходів і видатків бюджету на наступні роки є лише прогнозом, який періодично уточнюється у Бюджетній декларації.

**Ключові слова:** бюджет, бюджетний процес, середньострокове бюджетне планування, Бюджетна декларація.

## SPECIFIC OF MEDIUM-TERM BUDGET PLANNING IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF THE COVID-19 PANDEMIC

The article is devoted to revealing the peculiarities of medium-term budget planning in Ukraine in the conditions of the coronavirus pandemic and the development of proposals for its improvement. Based on the study of the dynamics of forecast budget indicators on the three-year time horizon, it was proved that medium-term budget planning should be considered as a kind of precaution to avoid unreasonable future government spending, which can adversely affect the pace of economic development and the level of well-being of the population of the country. At the same time, the indicators of revenues and expenditures of the budget for the next years are only a forecast that is periodically clarified in the Budget Declaration by the government in accordance with the trends in the economy and taking into account the emerging various factors of influence. With the spread of COVID-19, adjustments were made to the process of formation and implementation of Ukraine's budget policy. It is proved that the absence of a legislatively approved strategic plan for the development of the country, including in the sphere of public finances, is one of the reasons for moderate progress in achieving the defined goals. At the present stage of Ukraine's development, there are long-term financial challenges in the budget sphere that cannot be solved within one budget year, which forces the government to move to medium-term budgetary domination for effective management of budget resources. As a result of the study, the internal and external challenges faced by Ukraine in connection with the need to overcome the consequences of the spread of COVID-19 were identified, the need to focus on ensuring strict compliance with the already established deadlines, criteria and procedures in the formation of the state budget and defining urgent goals of medium-term budget planning. The prospect of further research in this direction is to prove the need to introduce long-term budget planning in Ukraine or to extend the time horizon of medium-term budget planning to a five-year period, which should be based on the relevant legal provision of the Basic Law of the State or the Budget Code of Ukraine.

**Keywords:** budget, budget process, medium-term budget planning, budget declaration.

**JEL classification:** H61

**Постановка проблеми.** У грудні 2018 року до Бюджетного кодексу України було внесені зміни, що вплинули на організацію бюджетного процесу, зокрема запроваджено середньострокове бюджетне планування, яке дає змогу здійснювати збалансування державного бюджету на основі функціональних фінансів та підвищити прозорість управління бюджетними ресурсами держави.

Однак наявність довгострокових фінансових викликів у бюджетній сфері не дає змогу уряду ефективно управляти бюджетними ресурсами навіть за наявності середньострокового часового горизонту, що призводить до втрати контролю за фіскальною позицією держави, яка стала особливо вразливою в умовах

турбулентного розвитку економіки через поширення у більшості країн світу пандемії COVID-19 та запровадження обмежень у перетині кордонів як для населення, так і для товарів.

Крім того, відсутність у державі законодавчо затвердженого стратегічного плану розвитку країни, зокрема у сфері державних фінансів, є однією з причин помірному прогресу у досягненні визначених цілей.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням питань становлення та розвитку бюджетного прогнозування й планування, організації та запровадження середньострокового бюджетного планування в бюджетному процесі України займалися такі вітчизняні вчені, як В.М. Геєць [1], Б.Є. Грабовецький [2],

І.В. Крючкова [3], І.Г. Лук'яненко [4], М.Т. Пашута [5], О.І. Черняк [6].

**Мета статті** полягає у розкритті особливостей середньострокового бюджетного планування в Україні в умовах пандемії коронавірусу та розробленні пропозиції щодо його вдосконалення.

**Вклад основного матеріалу.** Повноцінне впровадження бюджетного планування на середньострокову перспективу Україні протягом останнього десятиліття залишається одним з найважливіших завдань у сфері формування й впровадження державою бюджетної політики. У 2020 році було в плані втілення середньострокового планування на державному та регіональному рівнях (проект підготовки Бюджетної декларації на 2021–2023 роки). Однак із поширенням COVID-19 були внесені зміни в процес розроблення та реалізації бюджетної політики. Така відстрочка дасть можливість здійснити додаткову роботу, щоби повноцінно впровадити низку правил бюджету, необхідних для якісного здійснення середньострокового планування бюджету на перспективу у 2021 році.

Першим етапом бюджетного процесу є етап складання та розгляду декларації бюджету [7]. Бюджетна декларація, або основні напрями бюджетної політики держави на певний бюджетний період, є невід'ємною частиною бюджетного процесу. Бюджетна декларація є одним з основоположних документів для розроблення проекту бюджету та окремо затверджується відповідною постановою парламенту. Бюджетна декларація визначає напрями та особливості політики держави у сфері бюджету на планований період.

МФУ наголосило на тому, що у зв'язку з невизначеністю терміну подолання пандемії COVID-19 та масштабів її впливу й нанесених збитків як на світову економіку, так і на економіку України процес бюджетного планування у 2020 році буде проходити з урахуванням впливу коронавірусу в коротко- й довгостроковому періодах.

Урегулювання ситуації з коронавірусом дасть можливість розробити реалістичніші прогнози на макrorівні та дасть змогу використовувати їх для середньострокового бюджетного планування, що дасть можливість розробити вартісний документ стосовно бюджетної політики на середньостроковий період.

Проте Мінфін продовжуватиме втілювати середньострокове планування в процес складання бюджету в Україні, що забезпечить стратегічний підхід до ви-

кормлення головних заходів і раціональний розподіл лімітованих ресурсів. Зараз проводиться робота щодо можливих сценаріїв бюджетної політики та фінансової спроможності держави щодо їх впровадження. Проводиться співпраця в цьому напрямі з НБУ, Міністерством економіки, Міністерством соціальної політики, головними розпорядниками бюджетних коштів.

Під час складання проекту державного бюджету на 2021–2023 роки уряд сформував головні цілі бюджетної політики на середньострокову перспективу.

Беручи за мету актуалізацію прогнозу на етапі «рестарту» економіки після спалаху COVID-19 і для врахування у прогнозі уточнених статистичних даних, зміни окремих внутрішніх і зовнішніх припущень, Уряд прийняв Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2021–2023 роки.

Базовий сценарій прогнозу побудовано з огляду на повернення зростаючого тренду розвитку економіки, яка зазнала значних втрат, що очікуються у 2020 році внаслідок пандемії COVID-19.

За даними прийнятого Урядом прогнозу, в якому прописані зміни до Державного бюджету України на 2020 рік, планується зменшення реального ВВП у 2020 році на 4,8%, але були оновлені тільки показники прогнозу бюджету на 2020 рік. Значна мінливість на міжнародних фінансових та товарних ринках і високий рівень двозначності щодо рівня світової економіки у цьому році гальмують розроблення стійкого макропрогнозу на 2021–2023 роки, який має бути покладений в основу середньострокової Бюджетної декларації.

На початку 2021 року прогнозувалося в майбутньому економічне піднесення та створення надійного підґрунтя для забезпечення сталого економічного зростання в середньостроковому періоді з урахуванням проведених основних реформ та збереження фінансової стійкості.

Впровадження бюджетної політики на 2021–2023 роки спрямовуватиметься на підтримку головних секторів економіки, інтенсифікацію процесу модернізації національного виробництва, продовження життєвого комплексу заходів, спрямованих на покращення інвестиційного середовища в країні, стимулювання експорту.

За розробленим сценарієм очікується повернення зростаючого тренду розвитку економіки після негативних наслідків, які спричинила пандемія COVID-19 у всіх країнах у 2020 році, та прогнозується таке (рис. 1).

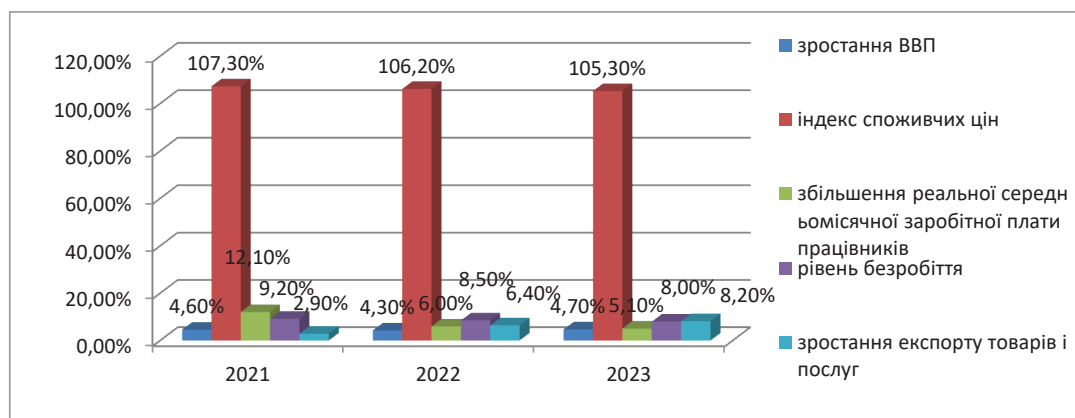


Рис. 1. Динаміка зміни ключових показників у 2021–2023 роках

Джерело: складено авторами на основі джерела [8]

Збільшення реального ВВП має позитивний характер з огляду на те, що внутрішній попит (відсоток витрат домогосподарств у ВВП у 2019 році становив 74%), вірогідно, залишатиметься на низькому рівні. Обґрунтуванням на користь гіпотези про утримання внутрішнього попиту у подальшому періоді є незадовільна норма заощаджень населення (у 2019 році вони склали 1,4%, а в першому кварталі 2020 року – 6,0%), яка за збільшення надходжень громадян у 2021–2023 роках буде «тягтися» до повернення «природного» рівня (близько 12%).

Підтримку збільшенню реального ВВП може надати підвищення рівня внутрішнього попиту через зростання соціальних стандартів, зокрема заплановане зростання мінімальної заробітної плати.

Використання фіскальних стимулів для поштовху зростання ВВП вимагатиме забезпечення достатньої кількості фінансових ресурсів для їх фінансування.

За Відомостями Ради НБУ, зростання номінального ВВП у 2021 році можливе на 13,1% за умов збільшення реального ВВП на 4,6%, що визначатиме коефіцієнт ВВП на рівні 8,1%. Таке значення є наближеним до середнього значення між підвищенням споживчих та промислових цін, що становлять 7,3% та 8,7% відповідно.

Протягом 2021–2023 років збільшення номінального ВВП, за даними Уряду, становитиме 10,9%, 12,9% та 11,8% відповідно. Однак дефлятор ВВП складатиме 7,8%, 8,2% та 6,8% за аналізовані роки, що становить більше прогнозованого зростання як споживчих, так і промислових цін, що може мати місце за більш швид-

кого збільшення цін у таких сферах, як сільське господарство, будівництво, сфера послуг.

Урядом прогнозовано збільшення індексу споживчих цін у 2021 році (на кінець року – 7,3%, а в середньому за рік – 8,1%), що перевищує допустимі значення інших інституцій (5,9% за консенсус-прогнозом Мінекономіки та за прогнозом МВФ; 5,5% за прогнозом НБУ), а його зменшення до допустимого значення 5+/-1% очікується лише у 2023 році.

Прискорення збільшення експорту вірогідно спирається на припущення про зростання зовнішнього попиту. Рівномірне підвищення імпорту у 2021–2023 роках більш швидкими темпами, ніж експорту може не виправдати сподівання щодо девальвації курсу національної валюти.

Позитивні прогнози щодо зростання імпорту можуть використовуватись під час складання плану бюджетних надходжень від митниці.

Прогноз надходжень до бюджету на 2022–2023 роки використовує базові прогнозні макропоказники економічного й соціального розвитку України відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29 липня 2020 року № 671 [9], норми бюджетного та податкового законодавства з урахуванням змін та головних пріоритетів бюджетної та фіскальної політики, що спрямовані на встановлення балансу державних фінансів.

З огляду на норми податкового та бюджетного законодавства узагальнюючі показники макроекономічного прогнозу надходжень державного бюджету на 2021–2023 роки зростають, а саме у 2022 році порівняно з відповідним прогнозним показником 2021 року

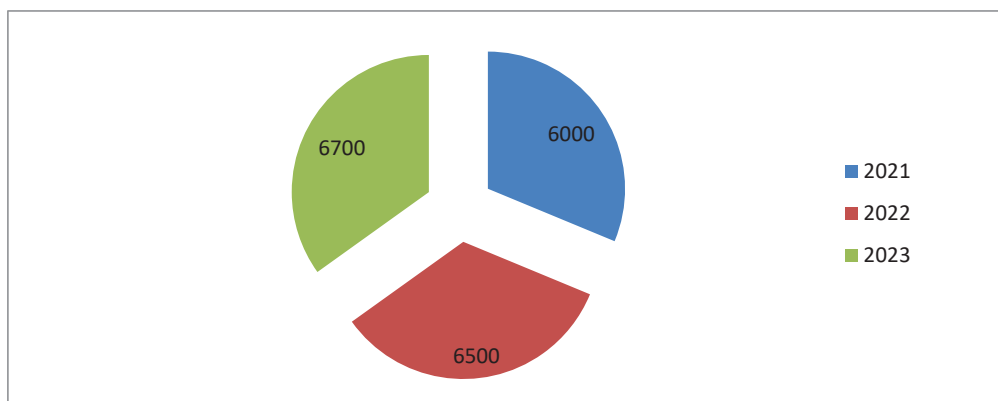


Рис. 2. Динаміка зміни рівня мінімальної заробітної плати, грн.

Джерело: складено авторами на основі джерела [8]

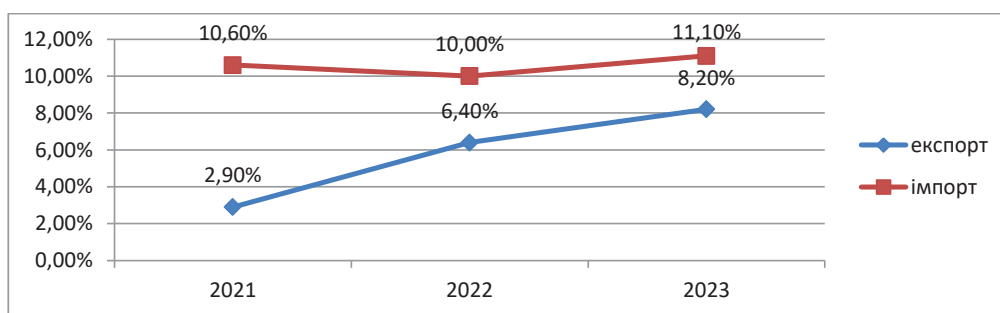


Рис. 3. Прогнозні показники зміни попиту у 2021–2023 роках

Джерело: складено авторами на основі джерела [8]

вони зросли на 94,3 млрд. грн., а у 2023 році порівняно з показником прогнозу за 2022 рік – на 121,1 млрд. гривень.

Таблиця 1

## Прогнози показники збільшення бюджету

Показник	2022 рік	2023 рік
Зведений бюджет	30,3%	30,0%
Державний бюджет	22,7%	22,4%

Джерело: складено авторами на основі джерела [8]

Проте відсоток перерозподілу валового внутрішнього продукту як через зведений бюджет, так і через державний бюджет протягом 2022–2023 років регресивно зменшується.

Зниження частки надходжень у ВВП відбулося за такими категоріями:

– кошти, які перераховує Національний банк України;

– акцизний податок, який обумовлюється стабільним обсягом використання нафтопродуктів та меншими темпами зростання прогнозного курсу євро до національної валюти порівняно зі збільшенням номінального ВВП, а також прогнозними обсягами виробництва інших видів підакцизних товарів;

– частка чистого доходу державних підприємств з унітарною формою власності та їх об'єднань і дивідендів господарських товариств з урахуванням показників фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки [8].

Розраховуючи видатки державного бюджету у середньостроковому періоді, відзначаємо, що основним призначенням є виконання завдань державної політики в межах ресурсних можливостей зі спрямуванням фінансових ресурсів на заходи залежно від їх пріоритетності та актуальності, а також з урахуванням ефективності їх вжиття та можливості економії грошових ресурсів за діючими програмами бюджету або категоріями використання бюджетних коштів.

Збалансованість та стійкість бюджетної системи буде досягатися за допомогою дотримання граничного обсягу дефіциту державного бюджету на позначці 4,5% ВВП у 2022 році та 3,5% ВВП протягом 2023 року.

Згідно з проєктом, який розробив Уряд, другий рік поспіль в Україні буде дефіцит державного бюджету, який перевищить 270 мільярдів гривень. У 2020 році дефіцит збільшили навесні, коли уряд оголосив жорсткий карантин і стало очевидно, що виконати планові показники податкових надходжень до бюджету буде неможливо. Крім того, тоді ж виникла необхідність створення Фонду боротьби з коронавірусом.

Нині немає зрозумілих механізмів покриття дефіциту бюджету, крім збільшення запозичень, тому

потрібно мінімізувати додаткові бюджетні витрати, такі як збільшення мінімальної зарплати та інших категорій соціальних виплат, інакше виникнуть проблеми з поверненням старих позик та отриманням нових. Також виникає ризик виконання Урядом монетизації дефіциту бюджету, що може спровокувати знецінення гривні, зростання цін і курсу валют.

Запланований дефіцит державного бюджету на 2021 рік на рівні 6% від ВВП – це значний виклик для всієї системи публічних фінансів України. Прийнятним у нормальних умовах вважається дефіцит до 3% ВВП. В умовах високої корупції та за відсутності реформ правоохоронної і судової систем ці кошти можуть бути просто розкрадені. Крім того, існування квазіфіскального дефіциту бюджету також може привести до зростання бюджетних видатків та збільшення загального обсягу дефіциту бюджету.

Однак, незважаючи на всі ризики та прогнозні макропоказники, Уряд вважає, що бюджет 2021 року є «реалістичним і збалансованим», хоча не заперечує, що МВФ виступає проти прийняття бюджету з таким дефіцитом.

Отже, середньострокове бюджетне планування необхідно розглядати як своєрідний запобіжний засіб для уникнення необґрунтованих майбутніх витрат Уряду, що можуть негативно вплинути на темпи розвитку економіки та рівень добробуту населення країни. При цьому показники доходів і видатків бюджету на наступні роки є лише прогнозом, який періодично уточняється Урядом відповідно до тенденцій розвитку економіки та з урахуванням виникаючих різноманітних чинників впливу [10, с. 18].

Крім того, в умовах нестабільної економіки та невідомості чинників впливу навколишнього середовища на її розвиток наявність у державі системи довгострокового прогнозування є необхідним елементом економічної політики, яка орієнтована на забезпечення структурної трансформації економіки згідно з найновішими світовими тенденціями.

**Висновки.** В сучасних умовах актуальним є запровадження в Україні довгострокового бюджетного планування, за якого подовження часового горизонту середньострокового бюджетного планування до п'ятирічного періоду має ґрунтуватись на відповідній правовій нормі Основного Закону держави або Бюджетного кодексу України. Зазначене положення має регламентувати обов'язковість запровадження процедури формування прогнозу бюджету на п'ятирічний період у бюджетному процесі, де має бути визначено обсяг та склад ймовірних видатків і надходжень до бюджету відповідно до сценаріїв розвитку економіки країни, а за необхідності – з визначенням джерел фінансування дефіциту бюджету.

## Список використаних джерел:

1. Моделі і методи соціально-економічного прогнозування : підручник / В.М. Гець, Т.С. Клебанова, О.І. Черняк, В.В. Іванов, Н.А. Дубровіна, А.В. Ставицький. Київ : ІНЖЕК, 2005. 396 с.
2. Грабовецький Б.Є. Економічне прогнозування і планування : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2003. 188 с.
3. Білоцерківець О.Г., Бурлай Т.В., Гончар Н.Ю. та ін. Економіка України: шоківі впливи та шлях до стабільного розвитку / за ред. І.В. Крючкової. Київ : НАН України ; Інститут економіки та прогнозування, 2010. 480 с.
4. Лук'яненко І.Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти. Київ : Києво-Могилянська академія, 2004. 542 с.

5. Пашута М.Т. Прогнозування та програмування економічного та соціального розвитку : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 408 с.
6. Черняк О.І., Ставицький А.В. Динамічна економетрика. Київ : КВІЦ, 2000. 120 с.
7. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 10.11.2020).
8. Показники державного бюджету на 2022–2023 роки. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/p\\_DB.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/p_DB.pdf) (дата звернення: 10.11.2020).
9. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2021–2023 роки : Постанова від 29 липня 2020 року № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2020).
10. Коляда Т.А. Організація довгострокового бюджетного планування та прогнозування: досвід провідних країн світу. *Проблеми економіки*. 2013. № 4. С. 14–20.

#### References:

1. Geets V.M., Klebanova T.S., Chernyak O.I., Ivanov V.V., Dubrovina N.A., Stavitskiy A.V. (2005) *Models and methods of socio-economic forecasting*: Textbook / INZHEK. in Ukrainian, p. 396.
2. Grabovetsky B.E. (2003) *Economic forecasting and planning* : navch. posib. Center navch. lit-ri, p. 188.
3. Bilotserkivets O.G., Burlai T.V., Gonchar N.Y., etc. by ed. Dr. Ekon. Kryuchkova I.V. Ukraine's economy (2010) *Economy of Ukraine: shock effects and the path to sustainable development*; NAS of Ukraine; In-t ekon. and predicted, p. 480.
4. Lukyanenko I.G. (2004) *Systematic modeling of indicators of the budget system of Ukraine: principles and tools*. View. Kyiv-Mohyla Academy, p. 542.
5. Pashuta M.T. (2005) *Forecasting and programming of economic and social development*: Teach. navch. posib. Center navch. lit-ri, p. 408.
6. Cherniak O.Y., Stavitskiy A.V. (2000) *Dynamichna ekonometry*. KWIC. in Ukrainian, p. 120.
7. *Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine* (July 8, 2010) No. 2456-VI. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (accessed: 10.11.2020).
8. *Indicators of the state budget for 2022–2023* (2020). Available at: [https://mof.gov.ua/storage/files/p\\_DB.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/p_DB.pdf) (accessed: 10.11.2020).
9. *Resolution On Approval of the Forecast of Economic and Social Development of Ukraine for 2021-2023* (July 29, 2020) No. 671. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2020-%D0%BF#Text> (accessed: 10.11.2020).
10. Koliada T.A. (2013) *Organization of long-term budget planning and forecasting: experience of leading countries of the world*. *Problems of the economy*. No. 4, pp. 14–20.