



Міністерство аграрної політики
та продовольства України



European Union



**Методика складання кошторису середньострокових
витрат в сільськогосподарському секторі України**

**Methodology for Developing Medium Term Expenditure
Frameworks (MTEF) in the Ukrainian Agricultural Sector**

КИЇВ - 2011

К. Лівінгстоун, Т. О. Осташко, С. С. Прокопенко, Г.В.Ленівова. Методика складання кошторису середньострокових витрат в сільськогосподарському секторі України.

Carl Livingstone, Tamara Ostashko, Svitlana Prokopenko, Hanna Lenivova. Methodology for Developing Medium Term Expenditure Frameworks (MTEF) in the Ukrainian Agricultural Sector.

Відповідальний за випуск: В.В. Прокопенко

Copy editor: V.Prokopenko

Верстка: Н.О. Беркас

Makeup: N.Bercas

В брошурі описано методологічні підходи до складання кошторису середньострокових витрат (СКСВ) державного бюджету та можливості його застосування в рамках розробки цільових програм у сільськогосподарському секторі. Проведено аналіз існуючої бюджетної системи; окреслені основні переваги СКСВ як частини більш широкого секторного підходу до планування діяльності; розглянуто труднощі, що можуть виникнути при запровадженні СКСВ, визначені заходи, необхідні для запровадження СКСВ на рівні Міністерства аграрної політики та продовольства (МінАПП).

Методика розроблена для керівництва та співробітників структурних одиниць МінАПП, які відповідають за зовнішні зв'язки та управління фінансами, представників міжнародних донорів, центральних і місцевих органів влади, які беруть участь у плануванні розвитку сільськогосподарського сектора України та розподілі його фінансування.

This publication describes methodological approaches to developing medium-term expenditure frameworks (MTEF) for the national (state) budget and possibilities for applying these approaches for the purpose of developing targeted programmes in the agrarian sector. The authors analyze the existing budget system; depict major advantages of MTEF as part of a broader sector-wide approach to activities planning; consider hindrances which may arise in the process of implementing MTEF; and identify measures needed to implement MTEF by the Ministry of Agrarian Policy and Food.

The said methodologies are intended for managers and specialists of structural units of the Ministry of Agrarian Policy and Food in charge of external relations and funds management; representatives of international donor organizations, and central and local authorities engaged in planning development of the Ukrainian agriculture sector and distribution of funds allocated to this sector.

Підготовлено та видано в рамках проекту «Виконання Україною зобов'язань щодо членства в СОТ та реалізації Європейської політики добросусідства в сільському секторі», EuropeAid/126205/C/SER/UA, який впроваджується консорціумом на чолі з компанією WYG International за фінансової підтримки Європейського Союзу.

This booklet is prepared and published as part of "Implementation of Ukraine's commitments under WTO and ENP frameworks in the rural sector (Sector Wide Approach)", an international technical assistance project which is funded by the European Union and implemented by a consortium led by WYG International.

ЗМІСТ

1	ВСТУП.....	4
2	Огляд існуючого бюджетного процесу на рівні держави та МінАПП.....	5
2.1	Складання річного бюджету та роль МінАПП як головного розпорядника бюджетних коштів.....	5
2.2	Програмно-цільовий метод складання бюджету та середньострокове планування видатків.....	6
2.3	Державні цільові програми та роль МінАПП як державного замовника програм.....	7
2.4	Недосконалість механізмів середньострокового планування в бюджетній системі України...8	
3	Роль СКСВ у стратегічному управлінні фінансами.....	10
4	Суть методу складання кошторису середньострокових витрат і його переваги.....	12
4.1	Основні переваги СКСВ.....	14
5	Уроки міжнародного досвіду запровадження СКСВ у аграрному секторі.....	14
6	Методика складання кошторису середньострокових витрат.....	17
7	Механізм впровадження СКСВ на державному рівні та рівні МінАПП.....	20
7.1	Умови для успішного впровадження СКСВ.....	20
7.2	Процес впровадження СКСВ: виконавці, план заходів і роль МінАПП.....	21
8	Ризики, пов'язані зі впровадженням СКСВ.....	24
9	Висновки та подальші кроки.....	26

1 ВСТУП

Основним документом, який на сьогодні регулює діяльність щодо забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішньому ринках, гарантування продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури й духовності є Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року. Серед досить широкого переліку причин виникнення проблем села у програмі окремо виділені причини, що напряму пов'язані з неефективним середньостроковим плануванням діяльності та фінансування аграрного сектора, а саме:

- невідповідність програм реформування економіки сільського господарства та результатів їхнього виконання визначеним соціальним пріоритетам;
- невизнання при формуванні бюджетної політики об'єктивної нерівності умов відтворення сільськогосподарського виробництва порівняно з іншими галузями і сферами діяльності, що спричинено сезонністю виробництва, залежністю від природно-кліматичних умов, довготривалістю виробничих циклів і відповідно уповільненим оборотом капіталу;
- недостатній рівень фінансової підтримки сільськогосподарського виробництва та соціальної сфери села;
- недостатнє стимулювання (в тому числі, недостатня фінансова підтримка) впровадження інноваційних технологій та інвестицій в агропромислове виробництво;
- недостатній рівень державної підтримки облаштування сільських територій.

Програмою також окреслені пріоритетні напрями розвитку сільськогосподарського сектора, у тому числі перераховані основні вдосконалення в ньому та зміни бюджетної політики, які дозволять ефективно використовувати у секторі кошти, що надходять із державного бюджету, та донорську допомогу. Серед інших визначені такі кроки вдосконалення:

- визначення критеріїв розподілу бюджетних коштів;
- підвищення ефективності витрачання бюджетних і донорських коштів для підтримки аграрного сектора економіки шляхом запровадження програмно-цільового методу формування та використання коштів;
- проведення моніторингу виконання бюджетних програм, за результатами якого скасовувати неефективні програми та спрямовувати фінансові ресурси на виконання програм, які найбільше відповідають цілям державної підтримки.

На даний момент бюджетна система України перебуває у стадії реформування, яке передбачає серед іншого поступове запровадження планування видатків і доходів бюджетів усіх рівнів на три роки. Так, у частині “Сталий економічний розвиток” Програми економічних реформ України на 2010–2014 рр. чітко вказано, що задля “створення системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення сталого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань” необхідно виконати низку конкретних завдань, серед яких є запровадження середньострокового планування.

Подальше запровадження середньострокового планування витрат сприятиме посиленню зв'язків між політичними рішеннями, плануванням діяльності та розподілом витрат і сприятиме переходу до програмного підходу в розвитку сектора; дозволить підвищити бюджетну дисципліну та ефективніше співвідносити наявні ресурси з видатками, тим самим збільшуючи ефективність розподілу видатків і спрямовуючи обмежені ресурси на стратегічно пріоритетні програми; забезпечить операційну ефективність розподілу фінансування завдяки його передбачуваності в майбутніх періодах.

2 Огляд чинного бюджетного процесу на рівні держави та МінАПП

2.1 Складання річного бюджету та роль МінАПП як головного розпорядника бюджетних коштів

Законодавча база

Основні нормативно-правові акти, які регулюють процес бюджетного планування та прогнозування в Україні, такі:

- Бюджетний кодекс;
- Закон “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”;
- Постанова КМУ “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету”;
- Закон “Про державні цільові програми”;
- Постанови КМУ про схвалення прогнозу показників Зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на три наступні роки.

Ці документи описують три основні елементи діяльності у сфері складання бюджету, а саме:

- 1) складання бюджету на один поточний рік;
- 2) програмно-цільовий метод складання бюджету;
- 3) елементи середньострокового планування видатків бюджету, наприклад, передбачена

Бюджетним кодексом розробка прогнозу основних бюджетних показників і планування видатків на інвестиційні програми, тривалість яких перевищує один бюджетний період, на два наступні за плановим роки.

Повноваження та функції МінАПП в управлінні бюджетом сектора

Відповідно до бюджетного кодексу МінАПП як головний розпорядник коштів у рамках бюджетного процесу виконує такі функції:

- розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань і функцій, визначених нормативно-правовими актами, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів;
- розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити й подає їх Міністерству фінансів України чи місцевому фінансовому органу;
- отримує бюджетні призначення шляхом їхнього затвердження в законі про Державний бюджет України чи рішенні про місцевий бюджет, доводить у встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асигнуваннями;
- затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, якщо інше не передбачене законодавством;
- здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та їхніми одержувачами, і витрачанням ними бюджетних коштів;
- одержує звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та їхніми одержувачами і аналізує ефективність використання ними бюджетних коштів.

Річний бюджетний цикл, котрий зараз використовується для всіх бюджетних програм, окрім тих, що забезпечують реалізацію інвестиційних програм, часто критикують, оскільки він знижує ефективність управління видатками та створює ризик втрати контролю за тим, яким шляхом досягаються цілі, визначені державними цільовими програмами. Крім того, на річні кошториси впливають політичні потреби поточного моменту, що унеможлиблює забезпечення послідовності фінансування. Рішення про розподіл ресурсів приймаються ситуативно, не на загальних принципах і без урахування їхніх наслідків поза межами поточного бюджетного року, участь головних розпорядників у визначенні необхідних видатків на розвиток відповідних секторів законодавчо визначена, але на практиці вона другорядна.

Понад те, відсутність розробленої і впровадженої процедури ухвалення соціально-економічної політики призвела до того, що бюджет не виконував функції реалізації соціально-економічної політики уряду – *Закон про Державний бюджет* не став планом формування та використання фінансових ресурсів для виконання завдань і функцій держави, а часто застосовувався для цілей досягнення політичного компромісу. Частково цю проблему було знято із ухваленням Закону України “Про Державні цільові програми” та нової редакції Бюджетного кодексу України. Закон України “Про Державні цільові програми” описує процедури розробки, затвердження, виконання та моніторингу виконання державних цільових програм, а Бюджетний кодекс – програмно-цільовий метод складання бюджету, який ефективно інтегрує видатки, передбачені державними цільовими програмами, у видатки бюджетів різних рівнів. Державні цільові програми розробляються учасниками бюджетного процесу; у тому числі основним розробником цільових програм у сфері розвитку села та сільських територій є МінАПП.

2.2 Програмно-цільовий метод складання бюджету та середньострокове планування видатків

Щоб усунути виявлені недоліки річного бюджетного циклу, Уряд України розпочав принципovu бюджетну реформу, у рамках якої серед іншого передбачено і впровадження середньострокового планування бюджету. Ключовим моментом реформи стало прийняття Бюджетного кодексу в 2010 році, яким запроваджено програмно-цільовий метод (ПЦМ) складання бюджету, *тобто метод управління бюджетними коштами для досягнення за їхній рахунок конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності їхнього використання на всіх стадіях бюджетного процесу.*

Отже, із запровадженням програмно-цільового методу складання бюджету наголос переноситься із контролю за виконанням зобов'язань на забезпечення ефективності: замість того, щоб визначати, чи правильно витрачаються кошти при виконанні бюджетного плану, ставиться питання про те, наскільки ефективно використовуються кошти при досягненні цілей державної політики.

Основним елементом програмно-цільового методу складання бюджету є бюджетна програма. Бюджетний кодекс визначає бюджетну програму як *сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, які визначає та реалізує розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.*

Також у Бюджетному кодексі дається поняття інвестиційної програми як *комплексу заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, і виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій.*

При цьому видатки для бюджетних програм, які забезпечують реалізацію інвестиційних програм, плануються на два наступні за плановим бюджетні періоди, тоді як фінансування інших бюджетних програм здійснюється за звичайним річним циклом.

У рамках бюджетної реформи необхідно забезпечити подальшу гармонізацію методів складання бюджету та розробки і реалізації державних цільових програм.

2.3 Державні цільові програми та роль МінАПП як державного замовника програм

Стадії розробки державної цільової програми:

1. Розробка концепції державної цільової програми.

Концепція державної цільової програми розробляється з метою обґрунтування необхідності такої програми та визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми.

Проект концепції повинен містити:

- визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма;
- аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання шляхом розроблення й виконання програми;
- визначення мети програми;
- визначення, порівняльний аналіз можливих варіантів розв'язання проблеми та обґрунтування оптимального варіанта; визначення на основі оптимального варіанта шляхів і засобів розв'язання проблеми, термінів виконання програми;
- оцінку очікуваних результатів виконання програми, зокрема, економічних, соціальних, екологічних, та визначення її ефективності; **оцінку фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми на середньостроковий період.**

Отже, вже *розробка концепції державної цільової програми передбачає розробку кошторису середньострокових витрат.*

Проект концепції МінАПП погоджує з Міністерством фінансів України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та іншими зацікавленими органами виконавчої влади, а саме: Мінрегіонбудом, Мінсоцполітики, Мінпаливенерго, МОН, МОЗ, Мінприроди, іншими відповідними державними службами, агентствами та інспекціями, Українською академією аграрних наук, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними та Севастопольською міською держадміністрацією. Список погодження уточнюється залежно від завдань програми.

2. Затвердження концепції державної цільової програми

Після погодження проект концепції державної цільової програми публікується в офіційних засобах масової інформації для громадського обговорення та подається на розгляд до Кабінету Міністрів України. У разі його схвалення уряд приймає рішення щодо розроблення проекту програми, визначає державних замовників і терміни її розроблення. МінАПП призначається державним замовником державної цільової програми на період розробки та виконання програми, а також подання та затвердження звітів.

Державний замовник здійснює загальне керівництво і контроль за розробленням державної цільової програми та виконанням її заходів і завдань, а саме:

- призначає керівника державної цільової програми, основними завданнями якого є оперативне управління та контроль за розробленням і виконанням програми;
- подає пропозиції щодо внесення змін до державної цільової програми, а також, у разі необхідності, припинення її виконання;
- готує щорічний звіт про результати виконання державної цільової програми та подає його на розгляд Кабінету Міністрів України з метою визначення ефективності виконання програми; терміни подання державним замовником проміжних звітів визначаються нормативно-правовим актом, яким затверджено програму;
- готує заключний звіт про результати виконання програми та подає його на розгляд

3. Розробка проекту державної цільової програми

Проект державної цільової програми розробляється на основі схваленої концепції МінАПП або визначеним ним відповідно до законодавства розробником.

Проект державної цільової програми повинен містити:

- паспорт програми – стислий виклад основних даних (назва, рішення про розроблення, відомості про державного замовника та відповідальних виконавців програми, термін виконання, обсяги та джерела фінансування);
- визначення мети програми;
- обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, а також необхідності фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України;
- перелік заходів і завдань із визначенням виконавців, термінів виконання (загалом і поетапно), обсягів і джерел фінансування (із розбивкою за роками);
- розрахунок очікуваних результатів (економічних, соціальних, екологічних тощо) виконання програми та її ефективності;
- розрахунок обсягів і визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України (із розбивкою за роками).

Проект державної цільової програми відповідно до закону має пройти обов'язкову державну експертизу.

На даному етапі розробляється детальніший кошторис середньострокових витрат, із визначенням вартості кожного заходу, співставляються вимоги на фінансування та наявні ресурси.

4. Затвердження державної цільової програми

Державна цільова програма затверджується Кабінетом Міністрів України.

5. Виконання державної цільової програми

Заходи та завдання Державної цільової програми виконуються органами державної влади, а також передбаченими нею виконавцями.

МінАПП самостійно здійснює заходи й виконує завдання, передбачені державною цільовою програмою, або, за необхідності, укладає договір (контракт) у порядку, встановленому законодавством.

2.4 Недосконалість механізмів середньострокового планування в бюджетній системі України

У рамках реформування бюджетної системи окремі базові елементи СКСВ були запроваджені в бюджетний процес. Так, чинне законодавство передбачає розроблення прогнозу основних бюджетних показників на три наступні за плановим роки.

У Бюджетному кодексі України ст. 38 передбачено подання до Верховної Ради разом із проектом Державного бюджету на наступний рік прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, а ст. 21 визначено, що прогноз Державного бюджету на два наступні за плановим бюджетні періоди повинен містити *видатки за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державною кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Такі бюджетні програми за умови схвалення у встановленому законодавством порядку відповідних інвестиційних програм (проектів) включаються до прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди протягом усього терміну їхньої реалізації.*

Таким чином, середньострокове планування видатків передбачене лише для тих бюджетних програм, які забезпечують упровадження інвестиційних програм. Крім того, в Україні недостатньо розроблена методологія середньострокового бюджетного планування. Відсутність необхідної системи програмних документів і чіткої методики визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку ускладнює використання бюджетних програм як інструменту досягнення загальнодержавних цілей розвитку. При слуханні бюджету на Верховній Раді часто розглядаються не тільки пропозиції щодо внесення змін в розподіл бюджетних ресурсів, але й вносяться значні корективи, пов'язані з запропонованою урядом бюджетною політикою, наприклад, збільшення видаткової частини бюджету без реальних джерел наповнення бюджету, що призводить до проблем із виконанням бюджету та застосування принципів “ручного управління”. З поточних політичних причин для збалансування бюджету іноді вимушено скорочують бюджетні програми, які потенційно могли б бути дуже корисними для стимулювання соціально-економічного розвитку.

За таких умов втрачається сенс запровадженого програмно-цільового методу бюджетування – головні розпорядники бюджетних коштів не зацікавлені переконати Міністерство фінансів у тому, що їхня програма дуже важлива, а запропонований ними розподіл коштів ефективний. Виникає ситуація, коли простіше діяти через парламент, який ухвалить програму, незважаючи на відсутність ресурсів для її реалізації.

Аналітична група при Кабінеті Міністрів України зробила висновок, **що недосконала система відносин Верховної Ради та Уряду в розробленні та затвердженні податково-бюджетної політики й бюджету призводила до порушення цілісності, системності та послідовності не тільки податково-бюджетної політики, а й державної соціально-економічної політики загалом¹.**

Через неузгодженість і непослідовність політики в Україні, окрім бюджетних, існує низка державних цільових програм, які не відповідають ні пріоритетам, ні ресурсним можливостям держави. Так, нині налічується понад 400 державних цільових програм, більша частина яких не фінансується. Крім того, кількість програм, які отримують фінансування, також завелика для існуючих обмежень бюджетних коштів, унаслідок чого фінансування є неповним, і багато програм не виконуються до кінця. Принцип безперервності фінансування інвестиційних програм, передбачений новою редакцією Бюджетного кодексу, є першим кроком на шляху до вирішення цієї проблеми.

В Україні спостерігається зміщення пріоритетів фінансування в бік соціальних програм, тоді як програми розвитку залишаються недофінансованими. Також відсутня послідовність у частині завершення програм, що ставить під сумнів ефективність витрачання бюджетних коштів у минулі роки. Внаслідок цього знижується ефективність інвестиційної активності держави, що негативно позначається не тільки на стійкості економічного зростання, а й на створенні потенціалу розвитку на майбутнє.

Політичні рішення, які впливають на складання бюджету і його виконання та не підкріплені фінансовими ресурсами, часто розробляються без належної експертизи наслідків їхньої реалізації та призводять до дисбалансу Державного та місцевих бюджетів. Такий дисбаланс може виявлятися не тільки у високому касовому дефіциті бюджету, який фіксується у звітах Державного казначейства про виконання Державного бюджету, а й у вигляді так званого прихованого дефіциту бюджету, а саме у формуванні та збільшенні заборгованостей із заробітної плати, відшкодування ПДВ та іншої кредиторської заборгованості, переplat із податків і зборів до бюджету.

Розглянуті вище недоліки бюджетного процесу призводять до зниження довіри до планування та складання кошторису витрат. Недостатня послідовність у сфері запровадження нових стандартів управління бюджетними коштами знижує ефективність виконання міністерствами своїх функцій. Далі викладені потенційні шляхи вирішення цих проблем із застосуванням СКСВ.

¹ Біла книга “Впровадження середньострокового бюджетного планування як механізму узгодження соціально-економічної та бюджетної політик” [Електронний ресурс] / Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України. – Доступний з : <<http://center.gov.ua/>>.

3 Роль СКСВ у стратегічному управлінні фінансами

СКСВ – це інструмент прийняття рішень, який допомагає посилити зв'язки між політичними рішеннями, плануванням діяльності та складанням бюджету. При застосуванні в комбінації з іншими інструментами ефективного управління державними фінансами, СКСВ дозволяє вдосконалити бюджетний процес у трьох ключових сферах, а саме: посиленні загальної бюджетної дисципліни, забезпеченні пріоритетного фінансування для стратегічно важливих напрямів, підвищенні ефективності виконання бюджету. Бюджет є ключовим інструментом упровадження політичних рішень, тому, оскільки вони приймаються на середньостроковий або довгостроковий період, доцільно планувати діяльність і розробляти бюджет також принаймні на середньостроковий період. СКСВ передбачає планування бюджету на середньостроковий період і є тим інструментом, який дозволить ефективно вирішити проблеми бюджетної системи, висвітлені в попередніх розділах.

Метою запровадження середньострокового планування бюджету є підвищення дисципліни державних видатків, а також забезпечення процесу аналізу використання коштів, що стимулюватиме прийняття ефективніших рішень щодо використання бюджетних коштів на всіх рівнях і планування головними розпорядниками коштів своєї діяльності. Реалізація будь-якої бюджетної програми не повинна обмежуватися поточним бюджетним роком, а має забезпечувати виконання поставлених цілей на перспективу. Перехід до середньострокового бюджетного планування дасть учасникам бюджетного процесу можливість узгодити свої стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними коштами як у рамках підготовки проекту бюджету на відповідний рік, так і на наступні періоди, що сприятиме переходу до формування бюджетної політики на період від трьох до п'яти років.

Основним завданням середньострокового планування витрат як інструменту бюджетного управління є прогноз доходів і видатків бюджету на наступні роки, який періодично уточнюється. Кошторис середньострокових витрат не зобов'язує включати до бюджетів на наступні періоди ті чи інші витрати, а радше виконує дорадчу функцію, визначаючи зв'язки між обсягом виділених коштів та ефективністю провадження середньострокових програм, даючи змогу привести річний бюджет у відповідність із ухваленими фіскальними цілями на кілька років.

Середньострокове бюджетне планування не є відокремленим процесом. Воно має здійснюватися в контексті визначеної стратегії макроекономічного розвитку. Тобто формування бюджетних видатків на середньострокову перспективу повинно відповідати стратегічним цілям держави і мати чітко визначену мету й завдання для кожного розпорядника, забезпечувати контроль за ефективним і цільовим використанням бюджетних коштів. Обов'язковим елементом стратегічного бюджетного планування є відбір переліку пріоритетних напрямів і завдань, виходячи з фінансових можливостей держави. Це здебільшого визначається у вигляді пріоритетних програм і прогнозних документів, що розробляються відповідно до чинного законодавства.

СКСВ визначає фінансовий менеджмент як засіб реалізації середньострокової політики, тоді як програмно-цільовий метод визначає його, як функцію розподілу наявних реальних коштів на короткостроковий період. У випадку, коли наявність реальних коштів є головним чинником розподілу видатків, суть СКСВ втрачається. Таким чином, СКСВ покликаний зміцнити зв'язок між річним бюджетним процесом і середньостроковою політикою (наприклад, пріоритетами соціально-економічного розвитку, інвестиційним планом, планом запозичень тощо) та надати інформацію щодо прогнозної вартості заходів для прийняття політичних рішень.

Середньострокове бюджетне планування повинно стати важливим інструментом управління державними фінансами, який дасть змогу мати якісний, детальний, обґрунтований фінансовий план на середньострокову перспективу.

Впровадження середньострокового бюджетного планування має полегшити бюджетний процес і сприяти підвищенню якості та результативності податково-бюджетної політики, забезпечити її послідовність і наступність. Однак найголовнішою перевагою має стати можливість вироблення конкретних і системних пропозицій щодо структурних реформ, проведення яких потребує виділення бюджетних коштів упродовж декількох років, що дасть змогу досягти окреслених цільових показників соціально-економічного розвитку.

Основними цілями бюджетного планування на середньостроковій основі є підвищення дисципліни використання державних коштів. Воно має функціонувати як фінансове стримування майбутніх витрат, а не як інструмент розширення програми. Найчастіше багаторічне бюджетне планування є середньостроковим і здійснюється на трирічний часовий горизонт. Такий часовий горизонт найточніше відповідає періоду, на який можуть затверджуватися глобальні бюджетні цілі.

Крім того, впровадження середньострокового бюджетного планування дасть змогу:

- наблизитися до гармонійного інтегрованого підходу до формування секторної політики;
- надати сигнали стосовно намірів здійснення послідовної та систематизованої фіскальної політики, які заохотили б співпрацю з донорськими організаціями та стимулювали б ефективну роботу учасників бюджетного процесу;
- визначити загальні цілі фіскальної політики та встановити способи надання коштів на їхнє фінансування з бюджетів на наступні періоди;
- синхронізувати й узгодити державну та секторну політику в часовому просторі (на середньострокову перспективу);
- узгодити бюджетні програми із пріоритетами соціально-економічного розвитку;
- забезпечити послідовність соціально-економічної та податково-бюджетної політики;
- посилити взаємодію парламенту й уряду з бюджетних питань (розробки бюджетної політики, розподілу бюджетних ресурсів тощо);
- визначити кошти, необхідні для продовження проведення поточної політики. Це дозволить визначити наявний обсяг коштів для затвердження фінансування нових програм. Наслідком буде самодисципліна учасників бюджетного процесу в пропонуванні нових видатків;
- посилити контроль за дотриманням принципу результативності видатків і доцільності їхнього продовження в середньостроковій перспективі;
- забезпечити реалізацію бюджетних програм розвитку, націлених на довгостроковий ефект;
- визначитися щодо довгострокових наслідків нинішніх рішень для майбутніх бюджетів, оскільки ці витрати можуть бути не повною мірою відображені в поточному бюджеті й збільшитися протягом наступних років;
- поліпшити управління державними інвестиціями з погляду забезпечення послідовності їхнього здійснення, що має сприяти сталості економічного зростання;
- забезпечити підзвітність Уряду та прозорість його рішень щодо використання бюджетних ресурсів і виконання завдань, поставлених у цільових програмах.

4 Суть методу складання кошторису середньострокових витрат і його переваги

СКСВ (англ. MTEF – складання кошторису середньострокових витрат) – процес співставлення обмежених ресурсів із необмеженими потребами двома вертикальними шляхами: згори донизу (від Уряду та Міністерства фінансів до головних розпорядників бюджетних коштів) та знизу догори (від головних розпорядників до Уряду та Міністерства фінансів).

Від центрального рівня до секторів економіки:

- складаються прогнози наявних витрат на трирічний термін, включаючи як внутрішньодержавне, так і залучене донорське фінансування;
- прогнозовані наявні ресурси розподіляються між секторами економіки та головними розпорядниками бюджетних коштів на основі пріоритетів соціально-економічного розвитку держави.

Від секторів та головних розпорядників до центрального рівня:

- міністерства оцінюють обсяги фінансування, необхідні для досягнення визначених результатів, складаючи трирічний консолідований бюджет;
- розроблені бюджети надаються Міністерству фінансів для внесення змін і уточнень до розподілу коштів між секторами на основі заявлених необхідних обсягів фінансування для виконання пріоритетних програм.

Важливо!

Основні принципи методу СКСВ:

- застосування методу СКСВ потребує довіри;
- СКСВ є початком шляху, у кінці якого бюджетний процес заснований виключно на пріоритетах, визначених політичними рішеннями;
- вимагає високого рівня політичної підтримки протягом усього процесу впровадження;
- передбачає застосування нових підходів і робочих процедур, які підсилять ефект від запровадження СКСВ.

Таблиця 1. Порівняння підходів бюджетного процесу, який існує на даний момент в Україні та СКСВ на рівні МінАПП

№	Характеристика	Програмно-цільовий метод планування бюджету без розробки середньострокового кошторису витрат	Планування бюджету із застосуванням методу розробки середньострокового кошторису витрат
1	Загальна фінансова дисципліна	Спрямована на виконання короткострокових завдань (додатково фінансова дисципліна забезпечується міжнародними організаціями, котрі висувають свої вимоги як умову надання допомоги)	Спрямована на виконання низки заходів, запланованих на три роки. Використовує економічне прогнозування та моделювання для фінансового планування
2	Зв'язки між політикою, плануванням діяльності та бюджетним плануванням (відображає спроби уряду визначити пріоритети соціально-економічного розвитку та дотримуватись їх)	Дуже слабкі зв'язки, оскільки політичні рішення приймаються без урахування ресурсних обмежень). Таким чином, фінансування є непослідовним, а бюджетні витрати не відповідають пріоритетам соціально-економічного розвитку. Обмежені бюджетні кошти рівномірно розподіляються на виконання великої кількості програм, фінансування кожної з яких унаслідок цього є недостатнім і виконання програм є неповним.	Процес прийняття політичних рішень враховує наявні ресурси. Розподіл бюджетних коштів ґрунтується на пріоритетах соціально-економічного розвитку, наявні ресурси спрямовуються на забезпечення існуючих потреб.
3	Ефективність і результативність розподілу витрат	Стимули для підвищення ефективності розподілу витрат відсутні, оскільки контроль здійснюється за досягненням індикаторів, що визначені в бюджетних програмах.	Ефективність вимірюється здатністю досягти запланованих результатів за умов встановлених ресурсних обмежень.
4	Автономність Міністерства в розподілі бюджетних коштів	Традиційно низька	Традиційна висока. Прозоріша процедура звітності та моніторингу дозволяє надавати секторному рівню більшу автономність у розподілі видатків. Розпорядники бюджетних коштів отримують змогу розподіляти кошти таким чином, щоб досягти поставлених завдань. Це повинно означати більш якісне виконання функцій міністерств (в тому числі МінАПП), як наслідок оптимального розподілу ресурсів.

4.1 Основні переваги СКСВ

Отже, кошторис середньострокових витрат:

- встановлює прозорі зв'язки між цілями розвитку сектора, заходами та виділенням фінансування;
- сприяє комплексному підходу до розвитку сектора, планування діяльності та складання бюджету за допомогою широкого секторного підходу *sector wide approach* (SWAP) – що надасть можливість ефективно поєднувати державне фінансування та кошти, надані донорами;
- забезпечує основу для розробки реформ програм розвитку сектора з урахуванням інтересів та цілей усіх зацікавлених сторін;
- враховує співвідношення операційних та інвестиційних витрат у межах програм одного сектора;
- надає можливість прогнозувати фінансові надходження на три роки.

Крім того, враховуючи особливості бюджетного процесу в Україні, доцільно виділити такі позитивні наслідки впровадження методу СКСВ:

- кошторис середньострокових витрат разом із державними цільовими програмами розвитку є проголошенням намірів уряду щодо майбутнього витрачання коштів;
- складання кошторису середньострокових витрат обмежує ступінь свободи дій уряду при прийнятті бюджетних рішень, що є важливим при частій зміні уряду;
- забезпечує дотримання єдиних чітко визначених принципів розподілу ресурсів, даючи змогу уряду брати чіткі зобов'язання щодо майбутніх видатків;
- дозволяє оцінити ефективність діяльності розпорядників бюджетних коштів на основі аналізу результатів їхньої діяльності та використаному при цьому фінансуванні;
- чітко визначені середньострокові прогнози, засновані на комплексі заходів економічної політики дають змогу оцінити наслідки цієї політики та надати інформацію щодо повного переліку заходів, необхідних для досягнення середньострокових цілей соціально-економічного розвитку;
- Досвід розвинених країн свідчить, що бюджетне планування на багаторічній основі формалізує бюджетний процес і підсилює передбачуваність забезпечення міністерств ресурсами для виконання їхніх функцій. Це означає, що головні розпорядники бюджетних коштів діють більш впевнено, що позитивно впливає на ефективність діяльності міністерств.

5 Уроки міжнародного досвіду запровадження СКСВ у аграрному секторі

Завдяки специфіці сільського господарства як сектора, що забезпечує продовольчу безпеку держави, створює робочі місця для найбільш незахищеної верстви населення тощо, ця галузь у багатьох країнах була однією з пілотних у процесі впровадження середньострокового планування витратів. Це надає МінАПП можливості вивчити уроки інших країн та підготуватися до проблем, які можуть виникнути. Досвіду пострадянських держав, таких як Грузія, Казахстан, Росія та інші недостатньо, щоб робити обґрунтовані висновки щодо ефективності впровадження середньострокового планування бюджету, тому доцільніше буде розглянути досвід країн, що розвиваються, у яких СКСВ впроваджувалося в рамках проектів Світового банку.

Зміни в системі управління фінансами сектора потребуватимуть технічних вдосконалень і навчання працівників МінАПП. Витрати на ці кроки необхідно передбачити в бюджеті. Більше того, зважаючи на те, що державні цільові програми реалізуються групою виконавців, необхідно запровадити елементи звітності та моніторингу (як фінансового моніторингу, так і моніторингу діяльності), які будуть обов'язковими для всіх виконавців. Це потребуватиме часу на узгодження та запровадження і може викликати опір із боку партнерів по виконанню програм.

У багатьох країнах на час упровадження СКСВ у аграрному секторі сповільнювалася реалізація програм розвитку сектора та знижувалась ефективність їхнього моніторингу, оскільки керівництво відповідних міністерств фокусувалося на впровадженні нової системи. Це створювало додаткові труднощі протягом першого періоду повноцінного використання СКСВ у фінансовому плануванні діяльності сільськогосподарського сектора.

Майже в усіх країнах, що розвиваються й почали впроваджувати СКСВ в аграрному секторі, процес цього впровадження поступово повністю переходив до зони відповідальності міжнародних консультантів і донорських організацій. Представники відповідних міністерств та уряду не були достатньо залучені до процесу. Внаслідок цього впровадження СКСВ не зрушилося далі пілотних секторів, що знизило його ефективність навіть у тих галузях, де воно успішно застосовувалося.

Впровадження СКСВ не буде успішним без послідовного його запровадження, починаючи з першого етапу фінансового планування. Недоцільно починати з того, щоб перекроїти існуючі державні цільові та бюджетні програми під принципи роботи СКСВ. Якщо МінАПП прийме рішення щодо впровадження СКСВ, державні програми, у яких МінАПП є державним замовником-координатором, у тому числі Державну цільову програму розвитку українського села на період до 2015 року, необхідно буде переглянути.

Слід чітко усвідомлювати, що незалежно від намагань МінАПП здійснювати планування своєї діяльності із залученням принципів СКСВ, без політичної волі Кабінету Міністрів та Верховної Ради України неможливо буде затвердити видатки бюджету, навіть якщо вони відповідатимуть затвердженому кошторису середньострокових витрат.

Європейський досвід

Швеція – починаючи з 1997, середньострокове планування бюджету застосовувалося майже на всіх етапах підготовки бюджету. Подовження бюджетного циклу до трьох років посилило фіскальну дисципліну шляхом визначення фіскальних цілей і використання вдосконалених моделей прогнозування. Особлива увага приділяється забезпеченню послідовності та якості прогнозів. Крім того, прогнози доходів і витратів бюджету розробляються на всіх рівнях центральних органів державної влади п'ять-шість разів на рік. Таким чином, у Швеції покращилися передумови для прийняття політиками раціональних рішень на основі повної інформації.

Однак середньострокове планування бюджету не є синонімом до складання бюджету на кілька років. У цьому контексті необхідно підкреслити, що бюджет Швеції складається на один рік, який співпадає із календарним. Середньострокове планування бюджету в даному випадку є лише інструментом для вдосконалення річних бюджетів, а не намаганням запровадити складання бюджету на декілька років. Уряд подає на затвердження Парламенту обсяги витратів на один фіскальний рік, детальне пояснення цілей кожної статті витратів та очікувані результати. Поруч

із кожною статтею видатків у бюджет включено заплановані видатки за цією статтею на два роки, наступні за поточним фіскальним. У такому вигляді середньострокове планування бюджету на стадії розробки бюджету застосовується як для фінансових показників, так і для індикаторів виконання завдань.

Середньостроковий підхід у бюджетному процесі також надає гнучкості для перерозподілу витрат. Бюджетний період тривалістю в один рік, який був прийнятий у Швеції раніше, передбачав установлення фіксованого обсягу видатків для більшості бюджетних статей, надаючи дуже обмежені можливості для перерозподілу державних фінансів. За умов середньострокового підходу до розробки бюджету Уряд має можливість для перерозподілу видатків за майже кожною статтею зменшення або збільшення як надходжень до бюджету, так і видатків.

У Швеції, запровадження середньострокового підходу до формування бюджету підвищило увагу Уряду до складання бюджету на наступні за поточним роки, запроваджуючи зміни в політиці з урахуванням їхніх короткострокових і довгострокових наслідків (у тому числі, наслідки для бюджетів наступних років). У Швеції запровадження середньострокового підходу до формування бюджету показало, що для досягнення ефективності цього підходу середньострокове планування необхідно запроваджувати на всіх етапах бюджетного процесу.

Велика Британія та Ірландія – у Великій Британії та Ірландії бюджетний процес надає можливість планувати фінансування багаторічних програм. У рамках фіскальної політики Уряд надає заплановані на декілька років показники видатків міністерствам, щоб останні могли планувати свою діяльність. Фінансовий департамент Ірландії, розробляє показники бюджету на п'ять років. У Великобританії казначейство кожних два роки ініціює «перегляд видатків», у рамках якого обговорюються видатки міністерств на три роки на основі функцій міністерств. Як частина цього бюджетного процесу, що був започаткований у 2000 році, казначейство також вимагає від міністерств розробляти «Секторні інвестиційні стратегії» (*Departmental Investment Strategies*). Такі стратегії дозволяють казначейству оперувати інформацією щодо всіх інвестиційних пропозицій. Режим подання секторних інвестиційних стратегій змушує міністерства пов'язувати інвестиційні пропозиції з уже існуючими активами, та планувати, яким чином активи, придбані в рамках інвестиційних пропозицій, будуть використовуватись та обслуговуватись. Розширивши період, на який розробляються детальні витрати до двох років замість одного, казначейство Великобританії сприяє фокусуванню на найважливіших цілях і розвитку. У результаті, щорічне обговорення річного бюджету між казначейством і міністерствами спрямоване на розробку завдань і визначення результатів, яких планується досягти в рамках цих завдань.

Фінансування під проекти виділяється на декілька років, але є достатньо гнучким, щоб підтримувати реальний прогрес їхнього виконання. В Ірландії, наприклад, бюджетні ресурси виділяються одноразово на момент початку проекту. Однак, річне фінансування кожного із проектів коригується залежно від темпів його виконання. Фінансування може перерозподілятися між секторами у випадках, якщо це сприятиме прискоренню виконання проекту або навпаки, якщо реалізація проекту призупинилася, наприклад, із певних бюрократичних причин. У такому разі, коли виконання проекту відновиться, ресурси будуть повернені на фінансування проекту. Дозволяючи переведення коштів на наступний рік, уряд має на меті максимізувати досягнуті результати від виконання проектів і зберегти вартість виділених коштів.

Нідерланди – елементи середньострокового підходу до планування бюджету були запроваджені в 1994 році, коли виявилось, що прогнозування дефіциту та профіциту бюджету не є достатнім для досягнення фіскального балансу. На даний момент багаторічні оцінки видатків бюджету (представлені за групами статей бюджету) та цільові значення (верхні границі) витрат формують основу для обговорення напрямів політики та досягнення домовленостей. Уряд Нідерландів розпочав повноцінну бюджетну реформу, спрямовану на підвищення ефективності використання бюджетних коштів, у 1999 році й досі віддає перевагу ефективності над досягненням цілей при розподілі бюджетних видатків. Існуюча система надає розпорядникам бюджетних коштів досить широкі, хоча й обмежені повноваження в перерозподілі бюджетних коштів у межах свого сектора протягом фіскального року. Бюджетна

система Нідерландів досі перебуває у стадії розвитку, хоча з перших результатів, досягнутих внаслідок переходу на середньостроковий період формування бюджету, можна зробити висновок, що такий перехід збільшив фіскальну дисципліну, одночасно надавши розпорядникам бюджетних коштів більші повноваження в перерозподілі обмежених ресурсів для досягнення стратегічних цілей.

Фінляндія – серед країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку Фінляндія зробила найбільше кроків до використання інформації про ефективність використання коштів у процесі формування бюджету та є лідером щодо запровадження середньострокового (на чотири роки) бюджетного планування. Складання бюджету на основі ефективності витрачання коштів було запроваджено в окремих міністерствах у 1988 році, в 1995 ця успішна практика була поширена на всю систему державних фінансів. Цілі розвитку формулюються урядом як частина коаліційної угоди на весь період перебування даного уряду при владі. Розпорядники бюджетних коштів мають обмежені повноваження у їхньому перерозподілі, наприклад, міністерства повинні отримати законодавчий дозвіл для того, щоб перерозподілити кошти між бюджетними статтями. З іншого боку, починаючи з середини 90-х років, розпорядники коштів отримують єдину загальну суму на свої операційні витрати, яку можуть довільно розподіляти. Запроваджена система складання бюджету на середньостроковий період сприяла зміцненню фіскальної стабільності в Фінляндії. З середини 90-х Фінляндія займає одну з найсильніших фіскальних позицій.

Іспанія – з метою посилити фіскальну дисципліну, уряд щорічно одночасно з річним бюджетом розробляє оцінки витрат на середньостроковий період (три роки). Ці оцінки розробляються на основі діючих законів, макроекономічної та демографічної ситуації, а також прогнозованих змін у цих сферах. Як і в інших країнах, в Іспанії застосовується метод встановлення верхніх меж витрат. Уряд затверджує річні верхні межі для нефінансових видатків. Показники ефективності бюджету використовуються в Іспанії менше, ніж в інших країнах, однак іноді вони застосовуються органом виконавчої влади для розподілу коштів між міністерствами та програмами.

6 Методика складання кошторису середньострокових витрат

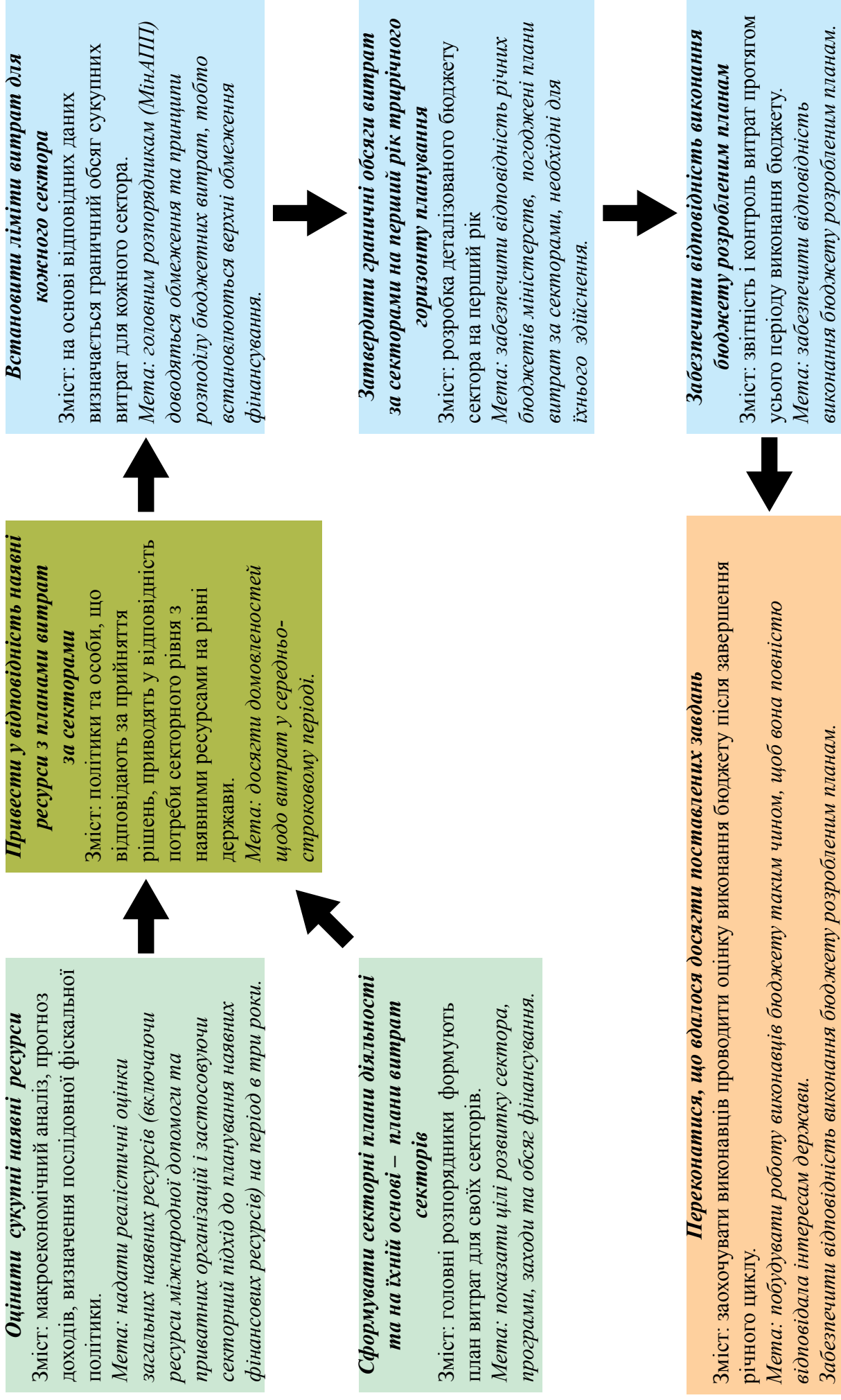
Важливо!

Методика складання кошторису середньострокових витрат сільськогосподарського сектора:

- *провести аналіз поточної ситуації в секторі та досягнути домовленостей щодо цілей і стратегічних напрямів розвитку – це перша стадія складання середньострокового кошторису витрат сектора, яка вимагає чіткого розуміння напрямів його розвитку. В ідеалі процес визначення напрямів розвитку сектора повинен відбуватись як згори донизу, так і знизу догори, що дозволить досягти розуміння напрямів розвитку як на рівні керівництва МінАПП, так і на рівні технічних виконавців;*
- *визначити мету та цілі МінАПП на основі стратегічних напрямів розвитку сільськогосподарського сектора – це також включає розробку системи індикаторів досягнення визначених цілей;*
- *оцінити наявні в секторі ресурси – оцінка має бути максимально реальною та повинна включати в себе фінансування з державного бюджету, від міжнародних донорів, приватних інвесторів, неприбуткових організацій;*
- *оцінити витрати на середньостроковий період – цей етап доцільно розпочинати з оцінки витрат, яких потребують уже розпочаті програми в рамках розвитку сектора. При розподілі витрат на програми, які планується розпочати, необхідно чітко дотримуватися визначених стратегічних пріоритетів розвитку;*
- *оцінити загальні витрати сектора – СКСВ передбачає планування загальних витрат сектора, без розподілу на поточні витрати та капітальні вкладення;*
- *оцінити роль міжнародної допомоги – необхідно узгодити цілі, які переслідує донор при наданні допомоги з внутрішніми пріоритетами розвитку сільськогосподарського сектора. Досягнення координації цілей та завдань сприятиме переходу до узагальненого секторного підходу планування діяльності (SWAP) і дозволить донорам спрямовувати допомогу безпосередньо на фінансування програм розвитку сектора;*
- *розробити механізм перерозподілу коштів, якщо змінюються пріоритети розвитку сектора – це повинно здійснюватися прозоро, як частина відкритого процесу прийняття рішень.*

На рис. 1 представлений процес складання кошторису середньострокових витрат, провідну роль в якому відіграє головний розпорядник бюджетних коштів в сільськогосподарському секторі, тобто МінАПП.

Рис. 1. Схема процесу розробки кошторису середньострокових витрат



У рамках складання кошторису середньострокових витрат для кожної програми необхідно:

- визначити цілі та завдання, встановити індикатори, які будуть застосовані для моніторингу виконання програм;
- визначити заходи, необхідні для досягнення поставлених цілей;
- визначити роль програми у забезпеченні досягнення цілей соціально-економічного розвитку держави загалом;
- визначити необхідні обсяги фінансування для виконання програми, визначити залежність виконання програми від наданого фінансування;
- подати запит щодо необхідних змін у фінансуванні для ефективної реалізації програм протягом трьох років;
- розробити рекомендації щодо змін у фінансуванні на три роки з метою досягти поставлених цілей розвитку сектора.

Слід зазначити, що на даний момент не визначено, наскільки гнучкими будуть середньострокові кошториси витрат. Допустимі зміни повинні дозволяти уточнювати програми та їхнє фінансування з метою досягнення поставлених цілей. З іншого боку, головні розпорядники бюджетних коштів стають більш підконтрольними Міністерствам фінансів та економіки, втрачаючи можливість самостійно планувати витрати на реалізацію програм.

7 Механізм впровадження СКСВ на державному рівні та рівні МінАПП

7.1 Умови для успішного впровадження СКСВ

Сім основних умов успішного запровадження СКСВ²

- Застосування якісного макроекономічного аналізу та прогнозування в якості основи бюджетного планування.
- Забезпечення гнучкості фіскальної політики та бюджетних процедур для їхнього швидкого реагування на зміну ресурсних обмежень.
- Чітке визначення пріоритетів діяльності та розподіл видатків відповідно до цих пріоритетів.
- Бюджетна дисципліна. Всі видатки на центральному та секторному рівнях повинні бути чітко обмежені наявними ресурсами.
- Злагодженість дій зацікавлених сторін.
- Розробка структури та характеристик СКСВ перед початком його впровадження. Серед важливих параметрів: рівень автономності головних розпорядників у розподілі видатків, засади прогнозування майбутніх видатків (базовий рівень цін тощо), зв'язок із річним бюджетним циклом, рівень гнучкості середньострокових планів по відношенню до змін макроекономічного середовища тощо.
- Прозорість. Політична та фіскальна прозорість дозволить підвищити рівень контрольованості сторін, залучених до СКСВ. Під фіскальною прозорістю розуміється відкритість структури та задач уряду, цілей фіскальної політики, розподілу видаткової частини бюджету. Під політичною прозорістю розуміється відкритість намірів Уряду в тій чи іншій сфері – яких результатів планується досягнути і яким коштом. Також прозорість включає в себе підзвітність на всіх етапах реалізації програм.

7.2 Процес упровадження СКСВ: виконавці, план заходів і роль МінАПП

Враховуючи, що функції розроблення та реалізації податково-бюджетної політики закріплено за Міністерством фінансів, а функції щодо контролю за розробкою цільових програм покладено на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, ці два відомства повинні бути відповідальними за реалізацію політики щодо впровадження середньострокового бюджетного планування. Протягом тривалого часу при Міністерстві фінансів України працюють аналітичні групи, завданням яких є розробка плану-графіку впровадження системи середньострокового бюджетного планування (табл. 2) та його синхронізація з планом реформування всієї системи прогнозних і програмних документів. У тому числі протягом 2002–2006 років низка аналітичних документів щодо впровадження СКСВ в Україні була розроблена та опублікована в рамках проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”, який здійснював Міжнародний центр перспективних досліджень за ініціативи Головного управління державної служби України на замовлення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби. Проект фінансувався коштом Державного бюджету України. Відповідні матеріали розміщені на сайті Міжнародного центру перспективних досліджень за адресою: <http://www.icps.com.ua/> та на сайті Центру сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України за адресою: <http://center.gov.ua/>.

²За матеріалами “Впровадження середньострокового бюджетного планування як механізму узгодження соціально-економічної та бюджетної політик”, біла книга. Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України. <http://center.gov.ua/>.

Таблиця 2. Орієнтовний план заходів щодо впровадження середньострокового бюджетного планування на центральному та секторному рівнях і роль міністерства

№	Суть заходу	Основні виконавці та партнери	Тривалість	Роль МінАПП
1	Створення методології розробки прогнозу/плану бюджетних показників на середньострокову перспективу, включаючи методологію їхнього контролю, включаючи узагальнені показники витрат за секторами	Міністерство фінансів, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, науково-дослідні організації, експерти проектів міжнародної технічної допомоги	12 місяців	—
2	Підвищення кваліфікації головних розпорядників бюджетних коштів у сфері середньострокового бюджетного планування (тренінги, навчання тощо)	Міністерство фінансів, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, головні розпорядники, експерти проектів міжнародної технічної допомоги	12–18 місяців	Підготовка фахівців у сфері середньострокового планування бюджетів програм аграрного сектора, розробка особливостей методики для аграрного сектора. На цьому етапі важливим буде вивчення міжнародного досвіду, особливо пострадянських і східноєвропейських країн, а також залучення міжнародних експертів
3	Розробка та внесення на розгляд змін до Бюджетного кодексу та чинних нормативно-правових актів, що регулюють систему прогнозних і програмних документів	Міністерство фінансів, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, головні розпорядники, експерти проектів міжнародної технічної допомоги	12 місяців	Надання пропозицій і рекомендацій з метою врахування практичних аспектів реалізації СКСВ у нормативно-правових документах
4	Технічні заходи впровадження системи середньострокового бюджетного планування (зміна процедур і бізнес-процесів у головних розпорядників, оновлення програмного забезпечення та інші заходи, необхідні для підтримки системи)	Міністерство фінансів, головні розпорядники, експерти проектів міжнародної технічної допомоги	18 місяців	Розробка у співпраці з міністерствами та міжнародними експертами процедур, програмного середовища, вимог до технічного обладнання для здійснення переходу на систему складання кошторису середньострокових витрат та подальшої роботи

5	Розробка податково-бюджетної стратегії (бюджетної резолюції) на середньострокову перспективу (внесення відповідних змін до бюджетного кодексу, які серед іншого передбачають затвердження резолюції Верховною Радою України)	Міністерство фінансів, головні розпорядники	6 місяців	Визначення потреб у фінансуванні, оцінка необхідного фінансування (включаючи як бюджетне фінансування, так і кошти, які плануються бути надані донорами) та подання запитів щодо бюджетного фінансування
6	Створення і затвердження процедури розробки сценарного середньострокового бюджетного плану/прогнозу на основі податково-бюджетної стратегії (бюджетної резолюції) на середньострокову перспективу.	Міністерство фінансів, головні розпорядники	6 місяців	Розробка та подання на розгляд Міністерству фінансів кошторису середньострокових витрат
7	Представлення методик у сфері середньострокової податково-бюджетної політики (публікації, звіти) та розроблених на її основі документів	Міністерство фінансів, головні розпорядники	12 місяців	Представлення середньострокового кошторису витрат і планів діяльності

8 Ризики, пов'язані з упровадженням СКСВ

Водночас з бюджетним плануванням на багаторічній основі пов'язані певні ризики, які в основному викликані необхідністю досить чітко планувати видатки на виконання програм за умов загальної нестабільності середовища.

Основні ризики для МінАПП при застосування СКСВ

- Може існувати тенденція до переоцінки майбутнього зростання економіки. Наслідком будуть необґрунтовані прогнози щодо ресурсів і в подальшому непередбачувані обмеження фінансування програм. Цей ризик можливо нейтралізувати тільки на центральному рівні, а зі свого боку МінАПП повинен застосовувати при плануванні витрат сценарний підхід, забезпечивши розробку альтернативних варіантів програм із меншими потребами у фінансуванні.
- Державні установи можуть розглядати прогнозовані для них видатки як фактично надані суми. МінАПП повинно забезпечити резерв гнучкості у розроблених ним програмах. Це дозволить переорієнтувати діяльність при зміні обсягів наявних коштів із мінімальними втратами для загальної результативності програм.
- Бюджетне планування на багаторічній основі, виражене у реальних термінах (не у номінальних), передбачає автоматичне уточнення прогнозованих видатків у разі підвищення цін. МінАПП повинно відслідковувати зміни макроекономічних показників та аналізувати наслідки таких змін для виконання цільових програм.
- Є занепокоєння, що економічна непередбачуваність може зробити основні напрямки майбутньої фіскальної політики ненадійними.

Основні ризики впровадження СКСВ на державному рівні

- Недостатня політична підтримка. Однією з причин недостатньої політичної підтримки є те, що бюджетний процес усе ще розглядається як технічний процес, що в основному впроваджує Міністерство фінансів. З іншого боку, політики не вбачають переваг від запровадження СКСВ і продовжують розподіляти кошти на основі щорічного бюджетного циклу. І нарешті стимул для ефективного планування бюджету втрачається, оскільки на практиці виділення коштів визначається їхньою реальною наявністю на рахунках Держказначейства.
- Низька фіскальна стабільність. Загрозою фіскальній стабільності є прийняття ситуаційних рішень протягом бюджетного року та занадто оптимістична оцінка наявних ресурсів при плануванні бюджету. Внаслідок цього витрати регулюються наявністю реальних коштів на момент реалізації тієї чи іншої програми.

Пропозиції щодо зменшення ризиків при впровадженні СКСВ

- По-перше, суттєвим для обмеження ступеня невпевненості щодо розвитку економічної ситуації вбачається якісно обґрунтоване макроекономічне прогнозування. Застосування таких економічних припущень для бюджетних надходжень є вирішальним, оскільки вони відіграють основну роль у визначенні загального рівня наявних ресурсів. Так само значним для перегляду правильності та доцільності припущень є точне повідомлення про використані припущення. Участь незалежних приватних інституцій у процесі формулювання макроекономічних прогнозів може відіграти важливу роль дисциплінуючих заходів.
- Зважаючи на ступінь невпевненості щодо української економіки (який пов'язаний із труднощами у запровадженні політичних, інституційних і структурних реформ) на даному етапі, "чиста" система багаторічного бюджетного планування з високим рівнем

попередніх зобов'язань може виявитися недоцільною (небажаною). Недосягнення раніше проголошених цілей може зменшити ступінь фіскальної довіри до уряду. Таким чином, вважаємо, що система планування витрат на середньостроковий період із мінімальними уточненнями бюджету кожного року більше відповідає нинішнім умовам в Україні.

- Слід досягти політичного консенсусу щодо рівня та характеру видатків у межах багаторічного бюджетного планування, що має на меті обмежити можливість виникнення ситуації, коли необхідні зміни були заплановані на наступні роки, але фактично не були запроваджені через їхнє чергове відкладання. З метою уникнення такої проблеми система має характеризуватися високим рівнем прозорості. Дані щодо фінансування статей бюджету мають регулярно публікуватися, щоб можна було виявити їхню значну відмінність від тих, що показувалися раніше.
- Політична відданість виконанню цілей фіскальної політики необхідна для підтримання довіри до бюджетного планування на багаторічній основі у разі виникнення певних шоків. Необхідно, щоб у разі відхилень (які, наприклад, можуть бути спричинені кризами, змінами урядів, непередбачуваністю процесу реформ чи коливань у динаміці ВВП) уряд уживав заходів для забезпечення виконання початкових середньострокових цілей фіскальної політики.
- Бюджетне планування на багаторічній основі має базуватися на сукупних цілях фіскальної політики в контексті загальної макроекономічної ситуації. Слід зробити наголос на основних фіскальних змінних на рівні уряду загалом, а також на детальній функціональній класифікації. Сукупні цілі мають поєднуватися з основними принципами та цілями економічної політики, такими, як структура податкової політики, пріоритети державних видатків, а також запропоновані реформи.
- Вважаємо, що часовий горизонт слід визначити як бюджетний рік плюс два наступних роки для всіх бюджетних програм. Він є коротшим, ніж загальноприйняті три роки після поточного бюджетного року, як це має місце у більшості країн. Проте це є виправданим, оскільки українська економіка характеризується більшим ступенем невпевненості порівняно з економіками розвинених країн. Навіть якщо доцільним і можливим є лише сукупне прогнозування, це створює добру картину бюджетних тенденцій та є основою для пропонування середньострокових змін у бюджетній політиці. Для забезпечення довіри до СКСВ з боку головних розпорядників бюджетних коштів граничні норми витрат за секторами в другому та третьому році середньострокового періоду повинні максимально відповідати запланованим перед початком періоду.
- Запровадження бюджетного планування на багаторічній основі видається доцільним з точки зору обслуговування державного боргу, особливо це стосується обслуговування зовнішнього боргу, що вимагає довготермінового планування і прогнозування.
- Реформування та підвищення відповідальності місцевих органів влади є дуже важливим для підвищення довіри до середньострокових цілей фіскальної політики.

9 Висновки та подальші кроки

Запровадження СКСВ дозволить:

- пов'язати політичні рішення, планування діяльності та розподіл бюджетних коштів, забезпечить фінансування пріоритетних напрямів розвитку в повному обсязі, дозволить уникнути розпорошування коштів на часткове фінансування великої кількості програм, що не мають стратегічного значення;
- забезпечити послідовність розвитку сільськогосподарського сектора, передбачуваність фінансування програм і діяльності Міністерства;
- забезпечити ефективність реалізації прийнятих політичних рішень;
- забезпечити координацію фінансування розвитку сектора міжнародними донорами, приватними інвесторами та з коштів державного бюджету.

Для ефективного впровадження СКСВ на рівні МінАПП необхідна активна участь керівництва МінАПП у процесі реформування бюджетної системи. Як головний розпорядник бюджетних коштів МінАПП має право розробляти свої пропозиції щодо вдосконалення механізмів фінансування сектора та подавати їх на розгляд Уряду. Також, враховуючи зацікавленість міжнародних донорів і приватних інвесторів у фінансуванні окремих напрямів реформування та розвитку сектора, саме МінАПП доцільно виступити з ініціативою створити робочу групу з розробки та впровадження механізмів СКСВ у сільськогосподарському секторі. До складу групи повинні входити представники МінАПП, міжнародних донорів, приватних інвесторів, Міністерства фінансів та інших центральних органів державної влади, які відіграють координаційну роль у бюджетному процесі.

За результатами діяльності робочої групи можливо сформувати план запровадження середньострокового планування бюджету в сільськогосподарському секторі.

Methodology
for Developing Medium Term Expenditure Frameworks (MTEF)
in the Ukrainian Agricultural Sector

KYIV - 2011

Table of Contents

1	Introduction.....	29
2	Overview of the Current Budget Process at the National and MAPF Levels.....	29
2.1	Developing One Year Budget and the Role of MAPF as the Principle Manager of Budget Funds.....	30
2.2	Programme-Targeted Method for Budget Development and Medium-Term Planning of Expenditures.....	31
2.3	Government Targeted Programmes and Role of the Ministry of Agrarian Policy and Food as a Government Customer of Programmes.....	32
2.4	Imperfection of Medium-Term Planning Mechanisms in Ukraine’s Budget System.....	33
3	MTEF Role in Strategic Funds Management.....	35
4	Essence of MTEF Method and Its Advantages.....	36
4.1	Major Advantages of MTEF.....	39
5	Lessons to Learn from International Experience of MTEF Implementation in the Agrarian Sector.....	39
6	Methodology for Developing Medium-Term Expenditure Framework.....	41
7	Mechanisms for Implementing MTEF at the National and MAPF Levels.....	44
7.1	Conditions of Successful Implementation of MTEF.....	44
7.2	MTEF Implementation Process: Executors, Action Plan and MAPF Role.....	45
8	Risks Associated with Implementation of MTEFs.....	47
9	Conclusions and Further Steps.....	48

1 Introduction

Today, the National Targeted Programme for Rural Development until 2015 is the major policy document regulating activities ensuring viability of Ukrainian agriculture, its competitiveness at the domestic and international markets, food security and preserving the rural population as a medium of Ukrainian identity, culture and spirituality. From a wide range of reasons for existing rural problems, the Programme highlights those which are directly related to inefficient medium-term planning of activities and funding of the agrarian sector, namely:

- Inconsistency between agriculture economy reform programmes and their outcomes and established social priorities;
- Failure to recognize inequality of agriculture reproduction conditions with those in other industries and areas of activities in the process of formulating budget policies. Such inequality is caused by seasonal nature of agriculture production, its dependency on natural and climate conditions, long duration of production cycles and, accordingly, slowed down capital turnover;
- Insufficient financial support of agriculture production and the social sphere in rural areas;
- Insufficient encouragement of implementation of innovative technologies and investments in agri-industrial production (this includes insufficient financial support);
- Low level of government support of improvements in rural areas.

Also, the Programme defines top priority areas of agriculture sector development. Specifically, it lists major improvements and revisions of sector's budget policy, which would ensure efficient utilization of funds allocated from the state budget and donors' assistance. Inter alia, it defines the following measures:

- To identify criteria for distributing budget funds;
- To improve efficiency of using budget and donors' funds allocated/provided to support the agrarian sector through introduction of a programme-targeted method for forming and utilizing funds;
- To monitor implementation of budget programmes and use the monitoring data as a basis for terminating inefficient programmes and channelling released financial resources to fund those programmes which are best correlated with the goals of government support policies.

Currently, Ukraine's budget system is in the process of reform which envisages, inter alia, gradual introduction of three year planning of budget revenues and expenditure at all levels. Specifically, the "Sustainable Economic Development" Section of the Ukraine's Economic Reform Programme for 2010 through 2014 clearly says that a number of concrete tasks must be accomplished including introduction of medium-term planning in order to "create a government funds management system which would ensure sustainable economic growth and secure fulfilment of government's social commitments".

Further implementation of medium-term planning of expenditures will help strengthen links between political decisions, planning of activities and distribution of costs. It will facilitate the transfer to the programme approach to sector development; help improving budget discipline and harmonize expenditures with available resources. Limited resources will be channelled to strategically important areas; and ensure operational efficiency of funds distribution thanks to predictability of funding in future periods.

2 Overview of the Current Budget Process at the National and MAPF Levels

2.1 *Developing a One Year Budget and the Role of MAPF as the Principle Manager of Budget Funds*

Legislative Framework

Budget planning and forecasting processes in Ukraine are regulated by the following acts of legislation:

- Budget Code of Ukraine;
- Law of Ukraine “On Government Projections and Development of Economic and Social Development Programmes”;
- Cabinet of Ministers Decree “On developing projection and programme documents for economic and social development purposes and developing the state budget”;
- Law of Ukraine “On government targeted programmes”;
- Cabinet of Ministers decrees on approving projected indicators of the Consolidated Budget of Ukraine with regard to major income and expenditure items and funding for the next three years.

These documents describe three major activities within the budget development process, namely:

- (1) Developing the budget for one (current) year;
- (2) Programme-targeted method for budget development;
- (3) Components of medium-term planning of budget expenditures, for example, calculation of projections of major budget indicators and estimated costs of investment programmes longer than one budget period for two years following the planning year as envisaged by the Budget Code.

MAPF’s Authorities and Functions with Regard to Managing the Sector Budget

According to the Budget Code of Ukraine, the Ministry of Agrarian Policy and Food, as a principal fund manager in the budget process, has the following responsibilities:

- Develop a plan of its activities based on tasks and functions identified by relevant laws and regulations and reasoning from a need to attain concrete results with budget funds;
- Develop the draft budget and budget requests based on its plan of activities and send them to the Financial Ministry or local financial authorities;
- Receive budget appropriations by way of approving them in the law “on the State Budget of Ukraine” or in the decision on local budget; send information on the appropriations to budget fund managers of lower level (budget funds recipients) in a prescribed manner; ensure proper management of budget appropriations;
- Approve budgets prepared by budget funds managers of lower level unless otherwise envisaged by the current legislation;
- Exercise internal control over (i) receipt of budget funds by funds managers of lower level and recipients of budget funds and (ii) utilization of budget funds;
- Receive reports on utilization of funds from budget funds managers of lower level and budget funds recipients and analyze the efficiency of using the budget funds.

Shortcomings of the Yearly Budget Cycle

The yearly budget cycle, which is currently used for all budgetary programmes except for those securing implementation of investment programmes, is often criticized for narrowing the efficiency of expenditure management and creating a risk of losing control over the process of attaining goals set forth by government targeted programmes. Besides, development of yearly budgets is heavily influenced by current

political needs. This makes the funding process inconsistent. Decisions on distribution of resources are situational. Decision makers are not guided by a certain general principle and do not allow for consequences that go beyond the current budget year. The role of principals fund managers in formulating expenditures for development of respective sectors is secondary in practice despite it being defined at the statutory level.

Moreover, lack of a developed and implemented procedure for approving socio-economic policies led to a situation where the budget did not contribute to implementation of socio-economic policies of the government. Instead of formation and utilization of financial resources for the purpose of accomplishing governmental tasks and functions, the Law on the State Budget played the role of “political compromise”. This problem was partially resolved by the adoption of the Law of Ukraine “On Governmental Targeted Programmes” and revised Budget Code of Ukraine. The Law “On Governmental Targeted Programmes” sets forth procedures for developing, approving, implementing and monitoring government targeted programmes whereas the Budget Code describes the programme-and-target method for developing a budget which effectively transforms expenditures envisaged by government targeted programmes into expenditures from budgets of various levels. Government targeted programmes are developed by participants to the budgeting processes including the Ministry of Agriculture Policy and Food which is the principal developer of targeted programmes in the area of rural development.

2.2 Programme-Targeted Method for Budget Development and Medium-Term Planning of Expenditures

In response to revealed deficiencies of the yearly budget cycle, the Government of Ukraine launched an ambitious budget reform envisaging, inter alia, implementation of medium-term budget planning. Adoption of the new Budget Code in 2010 became a key component of the reform. The New Budget Code introduces a programme-targeted method for budget development i.e. a method for *managing budget funds aimed at attaining concrete results, with budget funds based on assessment of efficiency/effectiveness of utilization of budget funds at all stage of the budget process.*

Therefore, in the introduction of the programme-targeted method for budget development an emphasis is shifted from controlling fulfilment of obligations to ensuring efficiency/effectiveness: instead of asking whether funds are used properly in the process of implementing a budget plan they ask how efficiently/effectively funds are used in the process of attaining goals of government policies.

A budgetary programme is the principal component of the programme-targeted method of budget development. The Budget Code defines the budgetary programme as a *totality of measures aimed at attaining a single objective, tasks and anticipated results which are identified and accomplished by a manager of budget funds according to its responsibilities.*

Besides, the Budget Code defines an investment programme as *a set of measures which are identified based on the national system of values and tasks of innovative development of the economy and intended to develop individual industries, sectors, productions, regions to be accomplished with the national and/or local budget funds or by way of granting state and/or local guarantees.*

In so doing, costs of budgetary programmes intended to ensure implementation of investment programmes are planned for two budget periods following the planning period while other budgetary programmes are funded under normal yearly cycle.

The budget reform should ensure further harmonization of methods for developing the budget and formulating and implementing government targeted programmes.

2.3 *Government Targeted Programmes and Role of the Ministry of Agrarian Policy and Food as a Government Customer of Programmes*

Stages for Developing a Government Targeted Programme:

1. Developing the Concept of a Government Targeted Programme.

The Concept of a government targeted programme is developed in order to substantiate a need to develop the government targeted programme and identify the optimal solution to a given problem.

The Draft Concept should:

- Define the problem to be solved by implementation of the programme;
- Analyze causes of the problems and substantiate a need to solve it through development and implementation of the programme;
- Define the programme objective;
- Define and compare alternative solutions to the problem and substantiate optimal solution; define ways and means of solving problems; set the timeframe for program implementation; determine anticipated results of the programme implementation, in particular, economic, social and environment impact of the programme implementation; **assess financial, material, technical and labour resources needed to implement the programme.**

Therefore, **development of the medium-term expenditure framework is envisaged as early as in the stage of designing the concept of a government targeted programme.**

MAPF agrees on the Draft Concept with the Finance Ministry, Ministry for Economic Development and Trade and other involved agencies of the executive power, namely: Ministry of Regional Development, Ministry of Labour and Social Policy, Ministry of Fuel and Energy, Ministry of Education and Science, Ministry of Health, Ministry of Environment Protection, relevant national services, agencies, inspections, Academy of Agrarian Science, Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, oblast and Sevastopol city state administrations. The exact list of approving agencies depends on programme tasks.

2. Approving the Concept of the Government Targeted Programme

Once the Concept of the Government Targeted Programme has been approved, it is published in the official media for public discussion purposes and then submitted for consideration by the Cabinet of Ministers of Ukraine. If the Concept is approved, the government makes a decision on drafting the Programme, identifies state customers of the Programme and sets the timeframe for drafting the Programme. MAPF is appointed the state customer of the government targeted programme for the period of developing and implementing the programme and submitting and approving relevant reports.

The state customer exercises general management and supervision of the processes of drafting the government targeted programme, taking programme actions and carrying out programme tasks. In particular, the state customer of the programme:

- Appoints the Director of the government targeted programme whose major responsibilities include day-to-day management and supervision of the programme development and implementation;
- Submits proposals on amending the state targeted programme or terminating the programme;
- Prepares yearly progress reports on programme implementation and submits these reports to the Cabinet of Ministers for the purpose of assessing efficiency/effectiveness of programme implementation. The timeframe for submitting interim reports are set by the regulation by which the programme was approved;

- Prepares the final report on programme implementation and submits it to the Cabinet of Ministers of Ukraine.

3. Developing the Draft Government Targeted Programme

The draft government targeted programme is to be developed on the basis of the programme concept approved by MAPS or property appointed developer.

The draft government targeted programme must include:

- Programme profile – a brief description of the programme (title, decision on developing the programme, information on the state customer and implementers of the programme, timeframe for programme implementation, volume and sources of funding);
- Objective of the programme;
- Justification of ways and means of solving the underlying problem and justification of a need to fund the programme from the state budget of Ukraine;
- List of activities and actions with specification of executors, deadlines (including deadlines for each stage), volumes and sources of funding (with a year-by-year breakdown);
- Estimates of anticipated results (economic, social, environmental impact) and effectiveness of the programme;
- Estimates of required funds and sources of funding including funding from the state budget of Ukraine (with a year-by-year breakdown).

The draft government targeted programme is subject to mandatory government expert review.

At this stage, a more detailed medium-term expenditure framework is to be developed with calculation of costs of each action; funding requirements should be matched with available resources.

4. Approving the Government Targeted Programme

The government targeted programme is subject to approval by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

5. Implementing the Government Targeted Programme

The government targeted programme will be implemented by means of carrying out its activities and actions by government authorities and implementers identified by the programme.

The Ministry of Agrarian Policy and Food will carry out activities and actions envisaged by the government targeted programme on its own or, if necessary, contract them out in a manner prescribed by the current legislation.

2.4 Imperfection of Medium-Term Planning Mechanisms in Ukraine's Budget System

Some MTEF components were introduced in the budgeting process as part of the budget system reform. For instance, the current legislation envisages projecting basic budget indicators for three years following a planning year.

According to Article 38 of the Budget Code of Ukraine, the draft national budget of a next year must be submitted to Parliament together with a pro forma national budget for two years following a planning year, and according to Article 21 the pro forma national budget for two years following a planning year must include *expenditures under budgetary programmes which would secure implementation of investment programmes (projects) during several years including those which are funded with loans received by the government from other countries, foreign banks and international financial institutions. Subject to approval of relevant investment programmes (projects), such budgetary programmes are to be included in the pro forma national budget for two years following a planning year for the entire period of implementing such programmes.*

Therefore, medium-term planning of expenditures applies only to those budgetary programmes which are intended to secure implementation of investment programmes. Besides, methodologies for medium-term budget planning are undeveloped in Ukraine. Lack of a much needed system of programme documents and clear methodology for identifying priorities of socio-economic development complicates the use of budgetary programmes as a tool for attaining general national development goals. Quite often, consideration of the budget by the Parliament includes not only changes in distribution of budget resources, but also significant adjustments of budget policies proposed by the government, for instance, increasing budget expenditures without adequate increase of budget revenues. This makes budget implementation problematic and leads to “manual management” of the budget. Sometimes, for current political considerations, the budget is balanced by cutting budgetary programmes which could be useful to stimulate socio-economic development.

Under such conditions, there is little sense to implement the programme-targeted budgeting method as principal managers of budget funds are not interested in convincing the Finance Ministry in importance of their programmes and effectiveness of proposed distribution of funds. A situation arises where it is easier to act through the Parliament which will approve the programme despite lack of resources required to implement it.

An analytical group within the Cabinet of Ministers of Ukraine has come to a conclusion that **an imperfect system of relationships exists between the Parliament and Government in the area of development and approval of tax-and-budget policies and the budget deteriorated consistency and integrity of not only tax-and-budget policies but also government socio-economic policy as a whole.**

Because of policy inconsistency, beside budgetary programmes, there are numerous government targeted programmes which meet neither priority nor existing recourses of the country. Altogether, there are more than 400 government targeted programmes most of which are not funded. Moreover, the number of programmes which receive funding is too large under current budget constraints, thus causing insufficient funding and poor implementation of the programmes. The principle of continuous funding of investment programmes which is envisaged by the revised Budget Code is a first step to solve this problem.

Currently, there is tendency of shifting funding priorities towards social programs whereas development programmes remain underfunded. There is obvious inconsistency with regard to completion of programmes which questions effectiveness of utilization of budget funds in recent years. This leads to inefficiency of country’s investment activities, thus, deteriorating sustainability of economic growth and reducing a potential for future development.

Every so often, political decisions which influence budget development and fulfilment are formulated without a proper expert analysis of their impact. As a consequence, they lead to misbalance of the national and local budgets. Such misbalance may reveal itself not only in cash deficit of the budget which is shown in State Treasury’s reports on implementation of the national budget but also in the form of so-called hidden budget deficit, namely, in the formation and increase of wage arrears, arrears in VAT refund and other payables, overpayments of taxes and duties to the budget.

The above shortcomings of the budget process undermine trust to the planning and developing expenditure frameworks. Lack of consistency in introduction of new standards for managing budget funds slows ministries’ performance. The next section describes potential solutions to these problems employing the MTEF mechanism.

³Implementing medium-term budget planning a tool for reconciliation of socio-economic and budget policies; White Book. Centre for Furthering Institutional Development of Public Service within the Principal Department of Public Service of Ukraine; URL: <http://center.gov.ua>.

3 MTEF Role in Strategic Funds Management

MTEF is a decision making tool which helps linking political decisions, activity planning, and budget development. When applied in combination with other tools of efficient management of government funds, MTEF facilitate improvement of the budgeting process in three key areas, namely: enforcing budget discipline, securing priority funding of strategically important areas, and improving effectiveness of budget implementation. As the budget is a key tool for implementing political decisions and since political decisions are made for the medium or long term, it is feasible to plan activities and develop the budget for at least medium period. MTEF envisages planning of the budget for medium period and constitute a tool enabling us to effectively solve problem of the budget system which were described in earlier sections.

The medium-term expenditure framework is intended *to improve the government spending discipline and ensure a proper analysis of funds utilization in order to encourage making more effective decisions on using budget funds at all levels and better planning by funds managers of their activities*. Implementation of any budgetary programme should not be limited to a current budget year; rather, it should ensure achievement of medium- to long-term goals. Transfer to medium-term budget planning will enable participants to the budget process reconcile their strategic plans with available budget funding for both current and subsequent budget periods. This will facilitate transferring to development of budget policies for three to five years.

The major task of medium-term expenditure planning as a tool of budget management is preparing projections of budget revenues and expenditures for subsequent years which are refined periodically. MTEF does not prescribe to include certain expenditure in subsequent periods' budgets. Rather, it plays an advisory role by linking budget allocations to the efficiency of implementing medium-term programmes and helping harmonize the yearly budget with realistic fiscal goals set for several years.

Medium-term budget planning is not an isolated process. It should be exercised in the context of the approved strategy for macroeconomic development. In other words, formulation of medium-term budget expenditures should conform to the country's strategic goals and set clear goals and tasks for each fund manager to ensure proper utilization of budget funds. Short listing of high priority areas and tasks based on county's financial capabilities is a mandatory component of strategic budget planning. In most cases, this is done as a list of high priority programmes and forecasting documents to be developed according to the effective legislation.

MTEF defines financial management as a means of implementing medium-term policies whereas the programme-targeted method defines it as distribution of available funds over a short period of time. In case when fund availability is the principal factor of distributing expenditures, the very essence of MTEF is lost. Therefore, MTEF is intended to strengthen a linkage between the yearly budget process and medium-term policy (for example, a linkage among priorities of socio-economic development, investment plan, plan of borrowings, etc.) and provide information on projected costs of measures which is needed to make political decisions.

Medium-term budget planning must become an important tool for managing government funds which ensure having a high quality, detailed and well substantiated financial plan for a medium term.

Implementation of medium-term budget planning is supposed to streamline budget processes, improve the quality and effectiveness of tax-and-budge policies and ensure its consistency and heredity. However, its principal advantage consists in the possibility to develop concrete and systemic proposals on structural reforms requiring allocation of budget funds over several years which will enable Ukraine to achieve established targets of socio-economic development.

Medium-term budget planning aims at improving the discipline of using budget funds. It should control future expenditures rather than serve as a programme extension tool. In most cases, multi year budget planning is medium-term and is exercised for a three year horizon as global budget goals are normally approved for a three year period.

In addition, implementation of medium-term budget planning will enable Ukraine:

- To come closer to the harmonized integrated approach to formulation of sectoral policies;
- To send signals concerning intentions to pursue consistent and systemized fiscal policies which would encourage cooperation with donor organizations and promote efficient work of participants to the budget process;
- To establish general goals of fiscal policies and determine means of allocating required funds from budgets for subsequent periods;
- To synchronize and reconcile government and sector policies in terms of time (for the medium-term run);
- To reconcile budgetary programmes with existing priorities of socio-economic development;
- To ensure consistency of socio-economic and tax-and-budget policies;
- To improve interaction between the Parliament and the Government on budget matters (including development of budget policies, distribution of budget resources etc.);
- To identify a need in funds to continue pursuing current policies; this will help confirming funds availability to approve funding of new programmes. As a consequence, self-discipline of participants to the budget process with regard to proposing new expenditure will be improved;
- To strengthen control over effectiveness of utilization of allocated funds and ensure feasibility of continuation of such allocations in the medium-term run;
- To ensure implementation of budgetary development programmes with a long-term impact;
- To assess a long-term impact of current decisions on future budgets as proposed expenditures may not be fully funded from the current budget and may increase in years to come;
- To enhance management of state investments from a consistency perspective, thus promoting a sustainable economic growth;
- To ensure accountability of the Government and transparency of its decisions concerning utilization of budget resources and accomplishment of tasks specified by targeted programmes.

4 Essence of MTEF Method and Its Advantages

Development of MTEF is a process of reconciling limited resources with unlimited needs moving in two directions: top down (from the Government and Finance Ministry down to managers of budget funds) and bottom up (from managers of budget funds up to the Government and Finance Ministry).

From the Central Level down to Sectors of the Economy

- Expenditure for a three year period are projected with allowance for both budget and donor's funding;
- Projected available resources are distributed among sectors of the economy and managers of budget funds based on existing priorities of country's socio-economic development.

From Sectors of the Economy and Managers of Budget Funds up to the Central Level

- Ministries assess volumes of funding needed to achieve anticipated results and prepare a three year consolidated budget;
- The developed budgets are submitted to the Finance Ministry for revisions; the Finance Ministry distributes available funds among sectors based on request for funding high priority programmes.

Important!

Major principles of the MTEF method:

- Trust is essential in implementation of the MTEF method;
- MTEF begins the budgeting process which is based solely on priorities identified by political decisions;
- Implementation of the MTEF method requires strong political support throughout the entire implementation process;
- The MTEF method envisages application of new approaches and working procedures which will increase the impact of MTEF implementation.

Table.1: Comparison of the Existing Budget Process in Ukraine and MTEF at MAPF level

№	Characteristics	Programme-Targeted Method of Budget Planning without Development of MTEF	Budget Planning Involving Development of MTEF
1	General financial discipline	Intended to accomplish short-term tasks (additionally, financial discipline is ensure by internatinal organizations which set their own requirements as conditionality of financial support)	Intended to accomplish series of measures planned for three years. Employs economic forecasting and modelling for financial planning purposes
2	Linkage among policies, planning of activities and budget planning (reflects government's attempts to set priorities of socio-economic development and adhere to them)	Linkage is very weak because political decisions do not allow for budget constraints. Therefore, funding is inconsistent, and budget expenditures do not meet priorities of socio-economic development. Limited budget funds are distributed evenly among a large number of programmes. As a consequence, funding of the programmes is insufficient, and the programmes cannot be implemented in full	Political decision making processes allow for available resources. Expenditures meet development priorities of socio-economic development. Available resources are used to satisfy existing needs
3	Efficiency and effectiveness of expenditures distribution	There are no incentives to improve effectiveness of expenditure distribution as control focuses on achieving indicators set within budgetary programmes.	Efficiency and effectiveness are measured as ability to achieve anticipated results under existing limitations on resources
4	Level of Ministry's discretion in distribution of budget funds	Traditionally low	Traditionally high. More transparent reporting and monitoring procedures make it possible to give to the sector greater flexibility in distribution of expenditures. Managers of budget funds are enabled to distribute funds in a way which ensures accomplishment of appointed tasks. This should effectively mean better performance of ministries (including MAPF) ensuing from the optimal distribution of resources

4.1 *Major Advantages of MTEF*

Therefore, the Medium-Term Expenditure Framework:

- Establishes transparent linkages among sector development goals, measures and allocation of funds;
- Promotes a comprehensive – sector-wide – approach to sector development, activities planning and budget developments, thus making it possible to combine government’s and donors’ funding effectively;
- Forms a basis for designing a reform of sector development programmes with allowance for interests and goals of all stakeholders;
- Takes into consideration a proportion of operating and investment expenditures within programmes of a specific sector;
- Makes it possible to project financial revenues for three years.

Besides, in view of specifics of Ukraine’s budgeting processes, the following positive effects of MTEF implementation should be highlighted:

- MTEF, together with government targeted development programmes, is a declaration of government’s intentions with regard to future spending of funds;
- MTEF limits government’s discretion in making budget decisions which is important when the government changes frequently;
- MTEF ensures adherence to clearly defined principles of resources distribution and enables the government to assume clear commitments with regard to future expenditures;
- MTEF makes it possible to assess performance of budget funds managers;
- Clear medium-term projections which are based on a set of economic policy measures make it possible to assess the impact of this policy and compile a full list of measures to be taken in order to achieve medium-term goals of socio-economic development;
- Experience of developed countries evidences that a multiannual budget planning formalizes the budget process and improves predictability of availability of resources needed by ministries to perform their functions. This effectively means that principal managers of budget funds act more confidently, thus improving their performance.

5 Lessons to Learn from International Experience of MTEF Implementation in the Agrarian Sector

In many countries agriculture was selected for pilot testing of medium-term expenditure planning in view of a specific nature of this sector which ensures food security of the country and creates jobs for the most vulnerable social groups. Therefore, the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine is able to learn lessons of other countries and prepare itself to solve problems that may arise. Experience of post-Soviet countries, such as Georgia, Kazakhstan, Russia, etc. is insufficient to make substantiated conclusions on feasibility of implementing medium-term budget planning. That is why MAPF should learn experience of developing countries where the MTEF approach was implemented as part of World Bank-funded projects.

Changes in the sectoral finance management system will call for technical enhancements and training of MAPF specialists. Costs of these measures should be envisaged in the budget. Moreover, as government targeted programmes are implemented by a group of executors, there is a need to implement some elements of reporting and monitoring (both financial and performance monitoring) which will be mandatory for all implementers. This will be a time consuming exercise which may be opposed by programme stakeholders.

At the time of implementing the MTEF approach, many countries experienced slowing down of sectoral programmes implementation and worsening of programme monitoring as management of relevant ministries focused on implementation of the new system. That created additional challenges during the initial period of applying the MTEF approach to financial planning in the agriculture sector.

In virtually all developing countries which began implementation of the MTEF approach in the agrarian sector the process of MTEF implementation gradually fell under responsibility of international advisors and donor organizations. Representatives of relevant ministries and the government were not actively involved in the process. As a consequence, MTEF implementation did not expand beyond pilot sectors. Moreover, MTEF effectiveness deteriorated even in those sectors where it was implemented successfully.

The MTEF approach will never be implemented successfully unless it is applied consistently from the very first stage of financial planning. There is little sense to begin with adapting existing government targeted and budgetary programmes to MTEF principles. If MAPF makes a decision on implementing the MTEF approach, government programmes where MAPF is the sole government customer-and-coordinator including the Government Targeted Programme for Rural Development until 2015 will need to be revised.

One should be aware that whether or not MAPF attempts to plan its activities based on MTEF principles, there must be a political will of the Parliament and Cabinet of Ministers of Ukraine in order to approve budget expenditures even if they meet the approved MTEF.

European Experience

Sweden: *Medium-term budget planning has been applied almost at all stages of budget development in Sweden since 1997. Extension of the budget cycle up to three years improved fiscal discipline through definition of fiscal goals and use of enhanced forecasting models. Special attention is paid to ensuring consistency and good quality of projections. Besides, projections of budget revenues and expenditures are prepared at all levels of central government authorities five to six times a year. In such a way, Sweden improved preconditions for making rational and well informed decision by politicians.*

However, medium-term budget planning is not a synonym to development of a multi-year budget. In this connection, it should be noted that the Swedish budget is prepared for one year which coincides with a calendar year. In this case, medium-term budget planning is just a tool to improve yearly budgets rather than an attempt to develop a budget for several years. The government submits expenditures for one fiscal year, detailed explanation of each expenditure item and anticipated results to the Parliament for approval. Next to each expenditure item, the budget shows expenditure for this item for two years following the fiscal year. In this form, medium-term budget planning at the budget development stage is applied for both financial indicators and task accomplishment indicators.

In Sweden, introduction of the medium-term approach to budget development draw Government's

attention to developing the budget for the years following a current year. To be effective, medium-term planning must be implemented at all stages of the budgeting process.

The Great Britain and Ireland: The budget process in the Great Britain and Ireland makes it possible to plan funding of multi-year programmes. As part of fiscal policies, the government provides planned expenditure indicators to ministries so that the latter are able to plan their activities. In Ireland, the Financial Department develops budget indicators for five years. The British Treasury initiates “revision of expenditures” every other year to discuss ministries’ expenditures for three years based on their responsibilities. As part of this budgeting process, which was introduced in 2000, the Treasury requests that the ministries develop departmental investment strategies. Such strategies enable the Treasury to use information on all investment proposals. A need to submit departmental investment strategies makes ministries link investment proposals to existing assets and plan how assets acquired under investment proposals will be used and serviced. Having extended a period for which detailed expenditures are to be developed from one year to two years, the British Treasury facilitates focusing on most important goals and development. As a consequence, yearly discussion of the annual budget between the Treasury and ministries aims at development of tasks and identification of anticipated results.

Funds are allocated to projects for several years. In so doing, funding is sufficiently flexible to ensure a progress in projects implementation. In Ireland, for example, budget resources are allocated to a project lump sum at the beginning of the project. However, yearly funding of each project is adjusted depending on the actual implementation progress. Funds may be re-distributed across sectors if such re-distribution speeds up project implementation or vice versa – if a project is suspended, say, for some bureaucratic reasons. In the latter case, if project implementation is resumed, resources will be available for funding the project again. By allowing carrying out funds for a next year, the government intends to maximize results of projects implementation and get the maximum value for allocated money.

The Netherlands: Some components of the medium-term approach to budget planning were introduced in 1994 when it turned out that forecasting of budget deficit or surplus was not sufficient to attain the fiscal balance. At the moment, multi-year projections of budget expenditures (broken down by groups of budget items) and target (caps on) expenditures form a basis for discussing policy areas and reaching agreements. In the year of 1999, the government embarked on a comprehensive budget reform intended to improve utilization of budget funds. It still shows preference for efficiency over effectiveness in the process of distributing budget expenditures. The existing system vest in budget funds managers rather broad yet limited authorities in re-distribution of budget funds within their sectors during a fiscal year. The Dutch budget system is still at the development phase. Nevertheless, initial results attained thanks to the transfer to a medium-term budget development suggest that such transfer enforced fiscal discipline and, simultaneously, gave to budget funds managers greater authorities in re-distribution of limited resources in order to attain strategic goals.

Finland: As compared to other OECD member states, Finland made the largest progress toward using information on funds utilization efficiency in the budget development process. Finland is a leader in implementation medium term (four year) budget planning. A process whereby a budget is developed based on spending efficiency was introduced in some government agencies back in 1988. By the year of 1995, this practice was implemented across the entire system of government finance. Development goals are formulated by the government for the entire office term under coalition agreement. Budget funds managers have a limited discretion in re-distribution of funds. For instance, ministries have to obtain a statutory permission for re-distributing funds among budget items. On the other hand, beginning 1990s, funds managers get a certain total amount of funds to cover operating costs and may distribute these funds at their discretion. The new system for developing budgets for medium terms helped Finland to ensure fiscal stability. Finland has featured a very strong fiscal position since mid 1990s.

Spain: To enforce fiscal discipline, the Spanish government project expenditures for a medium term (three years) every year simultaneously with development of the annual budget. These projections are developed based on current laws with allowance for macroeconomic and demographic situations and expected changes in these areas. Like other countries, Spain sets caps on expenditures. The government approves caps on non-financial expenditures. Budget performance indicators are used in Spain to a smaller extent than in other countries. Sometimes budget performance indicators are used by the executive power to distribute funds among ministries and programmes.

6 Methodology for Developing Medium-Term Expenditure Framework

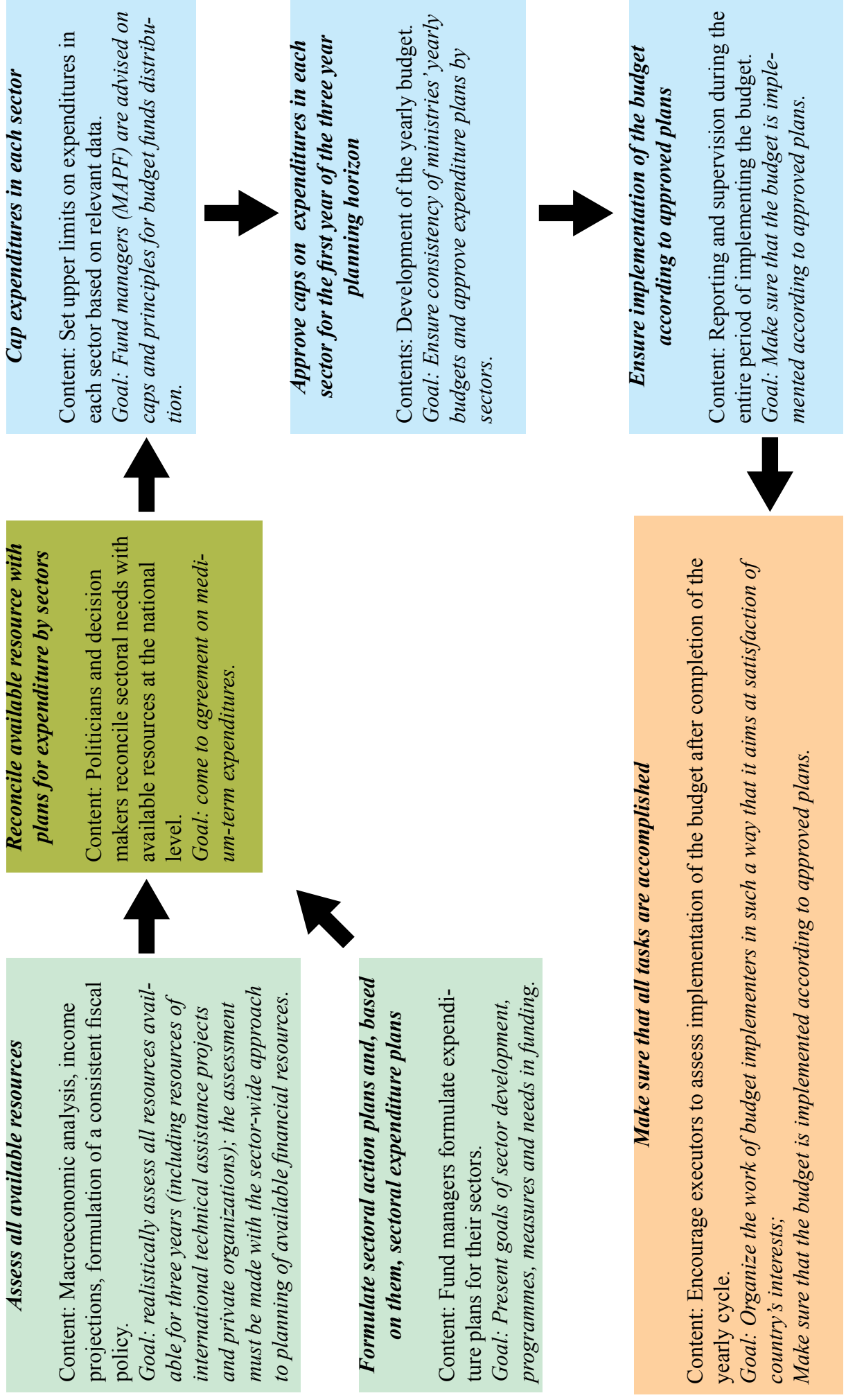
Important!

Methodology for developing MTEF for the agriculture sector:

- *To assess the current situation in the sector and agree on goals and strategic areas of development. This is the first stage of developing a sector MTEF requiring a clear understanding of sector development areas. Ideally, the process of identification of sector development area should be both bottom-up and top-town to ensure that both MAPF management and technical implementers are well aware of the sector development areas;*
- *To define MAPF objectives and goals based on identified strategic area of the agriculture sector development. This includes also development of a set of indicators to confirm achievement of the goals and objectives;*
- *To assess available resources; assessment must be realistic and cover funding provided by the national government, international donors, private investors and non-government organizations;*
- *To assess expenditures for the medium term. This stage should begin with assessment of expenditure for existing sector development programmes. When allocating funds to new programmes, approved strategic priorities of development should be met;*
- *To assess total expenditures in the sector: MTEF envisages planning of total expenditures in the sector without breakdown by current and capital expenditures;*
- *To assess the role of international assistance: to reconcile donors' goals with internal priorities of the agriculture sector development. Coordination of goals and activities will facilitate transfer to the consolidated sectoral approach to activity planning (SWAP) and enable donors to target funding on sector development programmes;*
- *To develop a funds redistribution mechanism to allow for changing priorities of sector development. This should be done in a transparent manner as part of an open decision making process.*

Chart 1 illustrates the process of developing the medium-term expenditure framework in which the fund manager, in this case, the Ministry of Agrarian Policy and Food, plays a leading role.

Chart 1: MTEF Development Flow Chart



Development of MTEF for each programme involves:

- Defining goals and tasks and setting indicators to be used for monitoring programme implementation;
- Identifying measures to be taken in order to achieve approved goals;
- Determining the role of the programme in attaining goals of country's socio-economic development as a whole;
- Determining the level of funding required to implement the programme; determining dependence of programme implementation on the actual level of funding;
- Sending requests for adjusting the level of funding to ensure effective implementation of the programme over the three year period;
- Developing recommendations on adjusting the level of funding during the three year period to ensure achievement of approved goals of sector development.

Currently, it is not defined how flexible MTEFs will be. Allowable changes should be sufficient to adjust programmes and the level of funding to ensure achievement of programme goals. On the other hand, budget funds managers will become more accountable to the Finance and Economy Ministries and lose discretion in planning expenditure for programmes implementation.

⁴Implementing medium-term budget planning a tool for reconciliation of socio-economic and budget policies; White Book. Centre for Furthering Institutional Development of Public Service within the Principal Department of Public Service of Ukraine; URL: <http://center.gov.ua>.

7 Mechanisms for Implementing MTEF at the National and MAPF Levels

7.1 *Conditions of Successful Implementation of MTEF*

There are seven principal conditions for successful implementation of MTEF :

- Employing a high quality macroeconomic analysis and forecasting as a basis for budget planning;
- Ensuring flexibility of fiscal policies and budget procedures so that they quickly respond to changes in limitation on resources;
- Providing clear definitions of priorities and distributing expenditures based on these priorities;
- Ensuring a proper budget discipline. All expenditures at the central and sectoral levels must be limited by available resources;
- Synchronizing actions of all stakeholders;
- Developing the structure and characteristics of MTEF prior to its implementation. Essential parameters include: level of funds managers' discretion in distribution of expenditures; principles of projecting future expenditures (the basis level of prices, etc.); linkage with a yearly budget cycle; degree of flexibility of medium-term plans with regard to changes in the macroeconomic environment, etc.;
- Transparency: political and fiscal transparency will make it possible to improve accountability of parties to the MTEF process. The fiscal transparency means openness of government's structure and tasks, fiscal policy goals and breakdown of the state budget expenditures. The political transparency means openness of Government intentions in one or another sphere, anticipated results and costs of achieving these results. Beside that, transparency includes accountability at all stages of programme's implementation.

7.2 *MTEF Implementation Process: Executors, Action Plan and MAPF Role*

In the situation where the responsibility for developing and implementing the tax-and-budget policy rests with the Finance Ministry, and the Economy Ministry exercises control over development of targeted programmes, these two agencies should be responsible for pursuing policies with regard to implementation of medium-term planning. There have been analytical groups within the Finance Ministry of Ukraine for a long time whose task is to develop the timeline for implementing the system of medium-term budget planning (see Table 2) and synchronize it with the plan for reforming the entire system of forecasting and programme documents. Between 2002 and 2006, a series of policy documents on implementing MTEF in Ukraine was prepared and published under the project "Activities of Policy Analysis Groups in Government Authorities of Ukraine" which was implemented by the International Centre of Policy Studies on the initiative of the Public Service Department of Ukraine at the request of the Centre for Adaptation of the Public Service. The project was funded from the state budget of Ukraine. Project materials are posted on the web sites of the International Centre of Policy Studies (<http://www.icps.com.ua/>) and Centre for Adaptation of the Public Service within the Public Service Department of Ukraine (<http://center.gov.ua/>).

Table 2: Tentative Plan of Actions to Implement Medium-Term Budget Planning at the Central and Sectoral Levels; Role of MAPF

N ^o	Brief Description of Measures	Major Executors and Stakeholders	Duration	Role of the Ministry of Agrarian Policy and Food
1	Designing a methodology for developing projected values of budget indicator for the medium-term run including a monitoring methodology aggregated indicators of expenditures by sectors	Finance Ministry, Economy Ministry, research institutions, experts of international technical assistance projects	12 months	–
2	Professional retraining of budget funds managers in medium-term budget planning	Finance Ministry, Economy Ministry, funds managers, experts of international technical assistance projects	12-18 months	Preparing specialists in medium-term planning of budgets of agrarian sector programmes; developing specific methodologies for the agrarian sector. At this stage, it is important to learn international experience, in particular, experience of post-Soviet and Eastern European countries and engage international experts.
3	Developing and proposing amendments to the Budget Code and regulations on the system of forecasting and programme documents	Finance Ministry, Economy Ministry, funds managers, experts of international technical assistance projects	12 months	Providing proposals and recommendations in order to allow for practical aspects of MTEF implementation in laws and regulations
4	Taking technical measures needed to implement the system of medium-term budget planning (revising procedures and business processes used by fund managers, updating software, taking other actions needed to maintain the system)	Finance Ministry, Economy Ministry, funds managers, experts of international technical assistance projects	18 months	Developing, jointly with other ministries and international experts, procedures, program environment and technical requirements to equipment needed to transfer to the MTEF approach and for further work
5	Developing a medium-term tax-and-budge strategy (budget resolution) (making necessary amendments the Budget Code, specifically, making the budget resolution subject to approval by the Parliament)	Finance Ministry, funds managers	6 months	Assessing needs in funding (both from the budget and donors); sending requests for budget funding
6	Designing and approving a scenario-based procedure for developing a medium-term budget plan/forecast on the basis of the medium-term tax-and-budget strategy (budget resolution)	Finance Ministry, funds managers	6 months	Developing MTEF and submitting it for consideration by the Finance Ministry
7	Presenting methodologies in the area of medium-term tax-and-budge policy (publications, reports) and documents prepared on the basis on these methodologies	Finance Ministry, funds managers	12 months	Presenting MTEF and action plans

8 Risks Associated with Implementation of MTEFs

A multi-year budget planning is associated with certain risks which are caused mainly by a need to clearly plan expenses for implementing programmes in a generally unstable environment.

Major Risks Faced by MAPF when Applying the MTEF approach

- There might be a tendency toward overstating a future economic growth. As a consequence, there will be unjustified resource projections and unpredictable limitation on programme funding. This risk may be eliminated only at the central level. MAPF, from its part, should ensure development of alternative programme options with smaller needs in funding.
- Government institutions may treat projected budget allocations to them as actually provided funds. MAPF should build a certain reserve of flexibility in its programmes which will enable it to re-focus activities in case the level of available funding is changed with minimal loss of programmes effectiveness.
- A multi-year budget planning expressed in real (rather than nominal) terms envisages automatic adjustment of projected expenditures in case of price increase. MAPF must trace patterns of macroeconomic indicators and analyze impact of changed values of these indicators on implementation of targeted programmes.
- There is a concern that economic unpredictability may make major components of the future fiscal policy unreliable.

Major Risks of Implementing MTEF at the National Level

- Insufficient political support. One of the reasons for insufficient political support is that the budget process is still considered as a technical process which is administered mainly by the Finance Ministry. On the other hand, as politicians do not see any advantages from implementing the MTEF approach, they continue distributing funds based on the yearly budget cycle. Finally, there is little stimulus for effective planning of the budget because in practice funds are allocated depending whether or not they are available in accounts of the Treasury.
- Poor fiscal stability. Fiscal stability is jeopardized by situational decisions made during the budget year and too optimistic estimates of available resources prepared at the time of budget planning. As a result, actual expenditures depend on funds availability at the time of implementing one or another programme.

Proposals on Mitigating Risks in the Process of Implementing the MTEF Approach

- First of all, uncertainty with regard to the economic situation development may be reduced by well substantiated macroeconomic projections. Use of reliable projections of budget revenues is a decisive factor as they play a very important role in assessing the overall available resources. Advising of used assumption is another essential factor. Participation of independent private institutions in the process of preparing macroeconomic projections may play an important disciplinary role.
- In view of current uncertainty with respect to the Ukrainian economy (which is caused by problems with implementing political, institutional and structural reforms), a “pure” system of multi-year budget planning with a high level of commitment may turn out to be unfeasible (undesirable). Failure to attain priority declared goals may undermine fiscal trust to the government. Therefore, we believe that a medium-term system which is adjusted on a yearly basis meets the current Ukrainian conditions better.
- There is a need to come to a political consensus with regard to the level and nature of expenditures within multi-year budget planning. This will prevent a situation where much needed changes are planned for subsequent year but will be never implemented because of regular postponement. To avoid such problem, the system must be characterized by high level of transparency. Data on

funding expenditure items of the budget must be published on a regular basis so that anyone is able to reveal the difference between the current and earlier data if any.

- Next, political commitment to achievement of fiscal policy goals is needed to maintain trust to multi-year budget planning when certain shocks arise. In case of deviations (which might be caused by crises, changes of the government, unpredictability of reform processes or fluctuations of GDP) the government must take proper measures to ensure achievements of initial medium-term goals of the fiscal policy.
- Multi-year budget planning should be based on overall objectives of fiscal policy in the context of general macroeconomic situation. An emphasis should be made on major fiscal variables at the central government level and detailed functional classification. Overall objectives should be combined with major principals and goals of the economic policy, such as structure of tax policy, priorities of government expenditures and proposed reforms.
- We believe that a budget year plus two subsequent years should be taken as the time horizon. It is shorter than the period of three years after the budget year which is generally accepted in most countries. However, this would be a justified choice as the Ukrainian economy is characterized by a greater degree of uncertainty as compared to developed economies. Even if only aggregate forecasting is possible, this will make up a good picture of budget trends and serve a basis for proposing medium-term changes in the budget policy.
- Introduction of budget planning on a multi-year basis seems feasible from the standpoint of servicing the government debt. In particular, this concerns servicing the external debt which requires long-term planning and forecasting.
- Reforming and strengthening accountability of local government authorities is crucial in terms of building a trust to medium-term goals of fiscal policies.

9 Conclusions and Further Steps

Implementation of MTEF will enable Ukraine:

- To link political decisions, activity planning and allocation of budget funds; ensure adequate funding of high priority development areas; and avoid scattering of funds to finance a large number programmes not being of strategic importance;
- To ensure consistent development of the agricultural sector and predictability of programme funding and MAPF activities;
- To ensure efficient implementation of adopted political decisions;
- To ensure a proper coordination of funds provided by sector development purposes by international donors, private investors and the national government.

To ensure effective implementation of MTEF at the MAPF level, MAPF management should be actively involved in the budget system reform process. As the budget fund manager, MAPF may develop proposals on improving sector funding mechanisms and submit them for consideration by the Government. Besides, in view of the interest of international donors and private investors in funding of specific areas of the sector reform and development, MAPF should initiate setting up of a task force on developing and implementing MTEF mechanisms in the agriculture sector. This task force should include representatives from MAPF, international donors, private investors, Finance Ministry and other central executive authorities playing a coordination role in the budget process.

The task force activities should serve a basis for developing a plan of actions for implementing medium-term budget planning in the agricultural sector.

