

Т. А. Коляда

БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ



ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Т. А. Коляда

БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ

Навчальний посібник

Ірпінь
2022

УДК 336.144(075.8)

ББК 65.261.3я73

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Державного податкового університету
(протокол № 4 від 27 жовтня 2022 р.)*

Рецензенти:

Н. М. Бондар, д-р екон. наук, професор, професор кафедри економіки Національного транспортного університету;

О. Ю. Сидорович, д-р екон. наук, професор, професор кафедри податків та фіскальної політики Західноукраїнського національного університету;

К. І. Швабій, д-р екон. наук, професор, професор кафедри фіскального адміністрування Державного податкового університету.

Коляда Т. А.

К 62

Бюджетне планування та прогнозування : навчальний посібник / Т. А. Коляда. – Ірпінь : Державний податковий університет, 2022. – 192 с.
ISBN 978-966-337-676-9

Систематизовано викладено теми навчального матеріалу з дисципліни «Бюджетне планування та прогнозування», подано питання для самоперевірки та семінарських занять, наведено тестові завдання та теми рефератів.

Для здобувачів вищої освіти економічних спеціальностей, аспірантів, викладачів закладів вищої освіти, працівників фінансових органів та установ.

The study guide contains a systematic presentation of “Budget planning and forecasting” discipline, self-preparation questions and seminar classes, test tasks and essay topics.

The study guide is intended for applicants for higher education in economic specialties, graduate students, teachers of higher education institutions, employees of financial institutions and institutions.

УДК 336.144(075.8)

ББК 65.261.3я73

© Коляда Т. А., 2022

ISBN 978-966-337-676-9 © Державний податковий університет, 2022

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	8
------------------------	----------

ТЕМА 1. НЕОБХІДНІСТЬ, ЗМІСТ І ЗАВДАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ	10
--	-----------

1.1. Сутність, значення і поняття бюджетного планування та прогнозування	10
1.2. Функції та завдання бюджетного планування і прогнозування	18
1.3. Об'єкти та суб'єкти бюджетного планування і прогнозування	21
<i>Контрольні питання з теми</i>	<i>25</i>
<i>Питання для самостійного опрацювання</i>	<i>26</i>
<i>План семінарського заняття.....</i>	<i>26</i>
<i>Тести для перевірки знань.....</i>	<i>26</i>
<i>Теми рефератів.....</i>	<i>30</i>

ТЕМА 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ	31
--	-----------

2.1. Теоретичні основи бюджетного планування та прогнозування	31
2.2. Принципи бюджетного планування та прогнозування	39
2.3. Методи бюджетного планування та прогнозування.....	41
<i>Контрольні питання з теми</i>	<i>44</i>
<i>Питання для самостійного опрацювання</i>	<i>45</i>
<i>План семінарського заняття.....</i>	<i>45</i>
<i>Тести для перевірки знань.....</i>	<i>45</i>
<i>Теми рефератів.....</i>	<i>50</i>

ТЕМА 3. МЕТОДИ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПОКАЗНИКІВ 51

3.1. Методи планування та прогнозування доходів бюджету та їх характеристика	51
3.1.1. Детерміністичний метод	52
3.1.2. Метод економетричного моделювання.....	54
3.1.3. Метод математичного моделювання.....	56
3.1.4. Метод експертних оцінок.....	57
3.2. Методи планування та прогнозування видатків бюджету та їх характеристика	58
3.2.1. Нормативний метод	59
3.2.2. Метод визначення контрольних цифр	61
3.2.3. Економетричний метод оцінки потреб у витратах	62
3.2.4. Кількісні методи бюджетного прогнозування	63
3.2.5. Програмно-цільовий метод	65
3.2.6. Сценарна форма розроблення прогнозів	66
3.3. Необхідність модифікації методів бюджетного планування та прогнозування	67
<i>Контрольні питання з теми</i>	<i>69</i>
<i>Питання для самостійного опрацювання</i>	<i>69</i>
<i>План семінарського заняття.....</i>	<i>70</i>
<i>Тести для перевірки знань.....</i>	<i>70</i>
<i>Теми рефератів.....</i>	<i>73</i>

ТЕМА 4. ВЗАЄМОЗАЛЕЖНІСТЬ БЮДЖЕТУ ТА МАКРОЕКОНОМІЧНИХ ПОКАЗНИКІВ 74

4.1. Макроекономічні чинники впливу на формування бюджетних прогнозів.....	74
4.1.1. Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет	78
4.1.2. Структура видатків бюджету	81
4.1.3. Структура та темпи приросту доходів бюджету.....	83
4.1.4. Темпи економічного зростання	84
4.1.5. Рівень і темпи інфляції	86
4.1.6. Рівень безробіття.....	87
4.1.7. Дефіцит бюджету та джерела його фінансування.....	88
4.1.8. Державний борг.....	90

4.1.9. Стан рахунку поточних операцій платіжного балансу.....	91
4.1.10. Темпи зростання обсягів виробництва	92
4.2. Рекомендації щодо мінімізації впливу негативних чинників на формування бюджетних прогнозів	93
<i>Контрольні питання з теми</i>	<i>95</i>
<i>Питання для самостійного опрацювання</i>	<i>95</i>
<i>План семінарського заняття.....</i>	<i>95</i>
<i>Тести для перевірки знань.....</i>	<i>96</i>
<i>Теми рефератів.....</i>	<i>98</i>

ТЕМА 5. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ В УКРАЇНІ

5.1. Зміст і структура бюджетного процесу. Бюджетний регламент	100
5.2. Визначення бюджетної політики на наступний бюджетний період.....	103
5.3. Правова регламентація бюджетного планування в Україні	108
5.4. Організація бюджетного планування в Україні на сучасному етапі	114
<i>Контрольні питання з теми</i>	<i>119</i>
<i>Питання для самостійного опрацювання</i>	<i>119</i>
<i>План семінарського заняття.....</i>	<i>119</i>
<i>Тести для перевірки знань.....</i>	<i>120</i>
<i>Теми рефератів.....</i>	<i>123</i>

ТЕМА 6. ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ

6.1. Тенденції та структурні зміни у формуванні доходів бюджету	124
6.2. Критерії ефективності та оптимальності визначення податкового потенціалу	130
6.3. Розподіл податкових повноважень між рівнями бюджетної системи	133

<i>Контрольні питання з теми</i>	137
<i>Питання для самостійного опрацювання</i>	137
<i>План семінарського заняття.....</i>	137
<i>Тести для перевірки знань.....</i>	138
<i>Теми рефератів.....</i>	141

ТЕМА 7. ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ

ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ

7.1. Сучасні тенденції формування видатків бюджету та особливості розробки бюджетних прогнозів в Україні.....	142
7.2. Планування соціальних видатків та соціальні нормативи	145
7.3. Особливості планування видатків місцевих бюджетів України	148
<i>Контрольні питання з теми</i>	150
<i>Питання для самостійного опрацювання</i>	151
<i>План семінарського заняття.....</i>	151
<i>Тести для перевірки знань.....</i>	151
<i>Теми рефератів.....</i>	154

ТЕМА 8. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І КРАЩА ПРАКТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ

8.1. Теоретичні засади організації довгострокового бюджетного планування та прогнозування	155
8.2. Історичні аспекти становлення та розвитку вітчизняної системи бюджетного планування та прогнозування	157
8.3. Організації бюджетного планування та прогнозування у провідних країнах світу	159
8.3.1. Досвід США	159
8.3.2. Досвід Європейського Союзу	163
8.3.3. Досвід Федеративної Республіки Німеччини.....	166
8.3.4. Досвід Франції.....	169
8.3.5. Досвід Японії.....	172
8.4. Краща практика бюджетного планування та прогнозування для України.....	174

<i>Контрольні питання з теми</i>	<i>177</i>
<i>Питання для самостійного опрацювання</i>	<i>177</i>
<i>План семінарського заняття.....</i>	<i>177</i>
<i>Тести для перевірки знань.....</i>	<i>178</i>
<i>Теми рефератів.....</i>	<i>180</i>
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	182
ДОДАТКИ	185

ПЕРЕДМОВА

В умовах перманентних кризових явищ в економіці зростає потреба у вивченні особливостей застосування новітніх інструментів впливу держави на процеси перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджетну систему. Використовуючи їх, уряд може регулювати темпи соціально-економічного розвитку країни відповідно до законодавчо визначених стратегій і доктрин. Водночас необхідно враховувати, що відносини у бюджетній сфері, будучи об'єктивними за своєю сутністю, значною мірою залежать від суб'єктивних дій та рішень політичних сил, що перебувають при владі.

За рахунок опанування сучасних методів і технологій прийняття управлінських рішень у бюджетній сфері виникає можливість вирішити найгостріші проблеми економічного і соціального життя держави, зокрема збалансування бюджету, достатність доходів та доцільність видатків бюджету, склад і структуру доходів і видатків бюджету, бюджетний дефіцит та джерела його покриття, обсяги та види міжбюджетних трансфертів тощо.

Метою вивчення навчальної дисципліни «Бюджетне планування та прогнозування» є формування у здобувачів вищої освіти професійних навичок та компетентностей щодо теоретичних, методичних і правових засад планування та прогнозування показників бюджетів усіх рівнів бюджетної системи України для прийняття виважених управлінських рішень в умовах ризику та невизначеності.

Основними завданнями вивчення дисципліни «Бюджетне планування та прогнозування» є: ознайомити здобувачів вищої освіти з теоретико-правовими засадами організації бюджетного планування та прогнозування в Україні; визначити сутність і роль бюджетного планування та прогнозування у системі державного регулювання економіки; розкрити повноваження та компетенції суб'єктів бюджетного процесу; розкрити принципи та методи бюджетного планування та прогнозування; з'ясувати особливості підходів та моделей до формування і використання коштів державного та місцевих бюджетів України; виробити уміння моніторити

й аналізувати динаміку показників державного та місцевих бюджетів України для прийняття ефективних управлінських рішень щодо максимізації ресурсів держави.

Саме з цією метою розроблено цей навчальний посібник. Запропоновані у ньому положення містять напрацювання у сфері розробки бюджетної політики, правових основ бюджетного планування та прогнозування, організації бюджетного процесу, складання прогнозів розподілу бюджетних ресурсів держави, визначення макроекономічних чинників, що впливають на формування бюджетних прогнозів, тощо.

Основною перевагою посібника є доступний для розуміння виклад теоретичного матеріалу. Питання для самостійного опрацювання та теми для рефератів спрямовані на розвиток у здобувачів аналітичного мислення, спонукають до наукової пошуково-дослідницької діяльності та здійснення оцінки ефективності формування й використання бюджетних ресурсів. Тестові завдання та контрольні питання дозволяють узагальнити вивчений матеріал, полегшують опрацювання тем і сприяють якісному засвоєнню матеріалу.

Навчальний посібник ґрунтується на матеріалах одноосібної монографії автора «Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика» (2016).

ТЕМА 1

НЕОБХІДНІСТЬ, ЗМІСТ І ЗАВДАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ

1.1. Сутність, значення і поняття бюджетного планування та прогнозування.

1.2. Функції та завдання бюджетного планування і прогнозування.

1.3. Об'єкти та суб'єкти бюджетного планування і прогнозування.

1.1. Сутність, значення і поняття бюджетного планування та прогнозування

Бюджетне планування та прогнозування – відносно молодода галузь фінансової науки, яка є ***інструментом втручання держави в економіку*** країни шляхом регулювання економічних, фінансових, бюджетних, податкових відносин між державним і приватним секторами економіки з приводу розподілу та перерозподілу виробленого ВВП з метою формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави (бюджету), необхідного для забезпечення виконання державою її функцій та реалізації пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку.

Необхідність впровадження бюджетного планування та прогнозування.

Сучасний рівень розвитку України серед першочергових завдань уряду висуває ***необхідність*** переходу до сталого, прогнозованого та ефективного розвитку економіки країни, що вимагає проведення оцінки ресурсного потенціалу держави з метою досягнення поставлених цілей соціально-економічного розвитку, з урахуванням наявних бюджетних можливостей і виникаючих бюджетних ризиків та обмежень.

Необхідність переходу до довгострокового фінансового планування виникла через існування загрози стійкості бюджету ***в умовах несприятливих довгострокових тенденцій.***

1. ***Негативні демографічні зміни***, що мають свій прояв у збільшенні питомої ваги людей похилого віку у структурі населення більшості країн світу спричинять у майбутньому зростання бюджетних витрат на соціальні потреби і зроблять фінансові позиції країни нестійкими.

2. ***Хронічні бюджетні дефіцити та високий рівень державного боргу***, ущільнення динаміки коливань економічних циклів змушують уряди держав збільшувати податкове навантаження та/або скорочувати обсяги надання гарантованих державою суспільних благ і послуг.

3. ***Військова агресія Російської Федерації*** зумовила потребу у значних запозиченнях для підвищення обороноздатності армії, відновлення економіки, що призвело до зростання державного боргу та витрат на його обслуговування, виникнення дефіциту бюджету.

Основні довгострокові фінансові виклики у бюджетній сфері:

- зростання витрат на підвищення обороноздатності армії та післявоєнне відновлення економіки України;
- збільшення витрат на виплату пенсій, охорону здоров'я та інші державні послуги, що викликані старінням населення;
- значне зростання розміру державного боргу та витрат на його обслуговування;
- ліквідування наслідків, що пов'язані із зміною клімату та природним лихом;
- необхідність фінансування зобов'язань, задекларованих у програмах окремих політичних партій, що знаходяться при владі;
- державне страхування пенсій і банківських депозитів;
- розвиток державно-приватного партнерства;
- необхідність модернізації застарілої інфраструктури тощо.

Призначення бюджетного планування та прогнозування

Довгострокове бюджетне планування дає можливість врахувати пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку держави, здійснити оцінку необхідних ресурсів для їх реалізації та визначити джерела фінансування, що дозволяє відійти від інерційного підходу під час розробки основних показників бюджету, коли бюджетні асигнування розподіляються на основі індексування тенденцій попередніх років.

Сутність бюджетного планування

Бюджетне планування є складовою загальнодержавного економічного планування. Рівень його організації, наукова обґрунтованість планованих показників бюджету, їх збалансованість в основному визначають економічний і соціальний розвиток як окремих регіонів, так і держави загалом.

Бюджетне планування – охоплює дві з п'яти стадій бюджетного процесу та містить ***складання бюджетної декларації і складання проєктів бюджетів***, що фактично робить його найбільш відповідальним етапом, від якого залежить результативність виконання бюджету, повнота врахування поточних політичних потреб (інтересів) урядової коаліції та вірогідність досягнення стратегічних пріоритетів держави.

Бюджетна декларація об'єднує прогноз доходів, видатків і фінансування бюджету та визначає максимальні видатки окремих міністерств, а також формує основні напрями бюджетної політики ***на наступні три періоди***.

Оскільки ***бюджетний період триває один рік***, то короткостроковий часовий горизонт ***не дозволяє уряду ефективно управляти бюджетними ресурсами*** та призводить до втрати контролю за фіскальною позицією держави, яка стала особливо вразливою в умовах небезпечного зростання обсягів державного боргу. Крім того, зазначена ситуація призводить до ігнорування попередніх та поточних рішень у процесі розробки проєкту бюджету на наступний бюджетний період.

Більшість країн світу, зокрема й Україна, для подолання цієї негативної практики в бюджетному процесі запровадили ***середньострокове бюджетне планування*** на трирічний часовий горизонт, який дозволяє здійснювати збалансування бюджету на основі

функціональних фінансів і підвищити прозорість управління бюджетними ресурсами держави.

Середньострокове бюджетне планування є своєрідним запобіжним засобом для уникнення необґрунтованих майбутніх витрат уряду, що можуть негативно вплинути на темпи розвитку економіки та рівень добробуту населення країни.

При цьому показники доходів і видатків бюджету на наступні роки є лише прогнозом, який періодично уточнюється урядом відповідно до тенденцій розвитку економіки та з урахуванням виникаючих різноманітних чинників впливу.

Основна відмінність між плануванням та прогнозуванням полягає у цільовому характері очікування змін останнього, орієнтованого на визначений результат (цілі). Якщо планування більшою мірою спрямоване на досягнення певних показників, то прогнозування передбачає отримання певних імовірнісних значень, використання яких сприятиме підвищенню обґрунтованості постановки завдань, визначенню пріоритетів та прийняттю оптимальних управлінських рішень.

Бюджетне прогнозування – це перспективна оцінка існуючих тенденцій в економіці країни, так званий «статус-кво», що дозволяє уряду проводити незмінну довгострокову бюджетну політику.

Бюджетне планування – це реалізація урядом державної бюджетної політики за необхідності врахування політичних інтересів. **Бюджетне планування** передбачає закріплення відповідним законом бюджетних показників, які є обов’язковими для виконання урядом на відміну від бюджетних прогнозів.

Аналіз наукових публікацій засвідчив відсутність чіткого розмежування бюджетного планування та прогнозування. Ці стадії розробки бюджетів є послідовними та взаємопов’язаними, що спричиняє змішування цих понять, розмивання межі між ними.

Основна відмінність між бюджетним плануванням та прогнозуванням полягає у їх **економічній сутності** як інструментів бюджетної політики.

Прогнозування – це **передбачення можливого стану** об’єкта в майбутньому. Метою його здійснення є обґрунтування планових бюджетних показників, які обов’язкові до виконання та

використовуються для цілеспрямованого впливу на рівень соціально-економічного розвитку держави. Тому, по суті, **бюджетне планування є логічним продовженням прогнозування**.

У сучасній економічній теорії **стратегічне планування** не може бути здійснене без прогнозування, тобто прогнозування є складовою частиною стратегічного планування.

Стратегічне планування можна представити у вигляді послідовних **етапів**:

- прийняття гіпотези;
- прогнозування;
- визначення концепції розвитку;
- вироблення програми;
- розробка стратегічного плану.

У перекладі з англійської мови термін «**бюджетне прогнозування**» (**budgetary forecasting**) – це **обґрунтоване припущення**, що спирається на реальні розрахунки, про напрями розвитку бюджету, можливі обсяги його доходів і витрат у майбутньому, шляхи та терміни досягнення визначених показників.

Сутність стратегічного бюджетного прогнозування пов'язана із визначенням допустимого спектру можливих варіантів розвитку бюджетної системи з метою прийняття оптимального управлінського рішення.

Трактування категорії «бюджетна стратегія»

Бюджетна стратегія (довгострокове бюджетне проєктування) **не є в строгому сенсі прогнозами того, що станеться у майбутньому**. Це проєкції результатів бюджетної політики на тривалу перспективу при різних варіантах припущень щодо специфіки соціально-економічного розвитку у визначеному на певний термін періоді. Отримані результати і початкові припущення для проєктувань використовуються для внесення змін у поточну та майбутню економічну політику.

Бюджетна стратегія підрозділяється за своєю сутністю на **три складові частини**:

- стратегію по доходах;
- стратегію по витратах;
- стратегію управління боргом.

Основні елементи бюджетної стратегії держави

Складові бюджетної стратегії	Характеристика ознак бюджетної стратегії
1. Об'єкт бюджетної стратегії	На державному (центральному) рівні – державний бюджет, на регіональному рівні – місцеві бюджети. Об'єктами бюджетної стратегії є бюджетні доходи, витрати та міжбюджетні трансферти, державний та гарантований борг в частині видатків на їх обслуговування
2. Суб'єкти бюджетної стратегії	Основним суб'єктом стратегічного управління бюджетною політикою є держава в особі відповідних органів законодавчої та виконавчої влади, що беруть участь у бюджетному процесі, а саме: Президент України, законодавчі та виконавчі органи влади, головні розпорядники бюджетних коштів, органи бюджетного контролю, одержувачі бюджетних коштів
3. Період прогнозування бюджетної стратегії (часовий горизонт)	Період довгострокового прогнозування бюджетної політики держави не може бути менше ніж 5–7 років
4. Мета розробки бюджетної стратегії	Метою розробки бюджетної стратегії є визначення обсягу доходів бюджету та їх структури, встановлення граничних меж видатків за основними напрямками з урахуванням пріоритетів і цілей соціально-економічного розвитку держави, з урахуванням граничних обсягів дефіциту бюджету та витрат на погашення державного боргу
5. Призначення бюджетної стратегії	Призначення бюджетної стратегії полягає в оцінці різних і найбільш вірогідніших варіантів формування ресурсів бюджету і напрямів їх використання
6. Види контролю за реалізацією бюджетної стратегії	Необхідність запровадження сучасного моніторингу результатів реалізації бюджетних програм, регулярне надання звітності про наявні державні активи та зобов'язання, про виникаючі основні ризики для бюджету
7. Правова регламентація дій суб'єктів бюджетної стратегії	Законодавчо визначена чітка правова регламентація дій (перелік прав і обов'язків) усіх суб'єктів бюджетного процесу, які можуть представляти певну загрозу для реалізації державної бюджетної стратегії, з метою забезпечення виконання стратегічних цілей і завдань (в умовах глобалізації необхідно враховувати також і дію зовнішніх чинників)

Джерело: складено автором.

У науковій економічній літературі зустрічається багато визначень терміна «*бюджетне планування*» та «*бюджетне прогнозування*», які відображають певні характеристики цього поняття.

Узагальнюючи існуючі трактування поняття «*бюджетне планування*» та «*бюджетне прогнозування*», розуміючи, що кожний із наукових підходів розкриває нову грань цієї дефініції, вважаємо, що бюджетне планування може бути визначено:

– *за змістом* – це комплекс дій органів влади з управління бюджетним процесом, що спрямований на забезпечення реалізації бюджетної політики держави на визначений термін у конкретній країні для вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку;

– *за формою* – це система бюджетних показників, які відображають національні пріоритети та цілі розвитку країни, в частині формування та використання бюджетних ресурсів, необхідних для їх реалізації на визначений період із зазначенням джерел фінансування дефіциту бюджету та допустимого рівня державного боргу, та з урахуванням наявних і потенційних можливостей та ризиків для бюджету;

– *за правовим статусом* – бюджетний план є юридичним документом, що являє собою фінансовий план ресурсів держави, показники якого є обов'язковими для виконання для суб'єктів бюджетного процесу, що пов'язані із формуванням доходів і використанням коштів бюджетів.

Наукове бюджетне прогнозування визначається через *категорію передбачення*, без чого неможливо управляти та регулювати розвитком бюджету. Без передбачення також проблематично було б визначати закономірності та тенденції, відкривати принципи та закони, оскільки воно сприяє побудові уявних образів про якісні та кількісні характеристики параметрів бюджету країни у майбутньому.

У наукових колах використовують усталений вислів «*ceteris paribus*», що у перекладі з латинської мови означає «*при інших рівних*». Усі твердження, що пов'язані з бюджетом, у прихованій або явній формі містять цю умову. Такий прийом став загальноприйнятим під час розробки будь-яких планів і прогнозів, він дозволяє отримувати дослідницькі результати, які в цілому збігаються з емпіричними даними, отриманими із реального життя.

Обмеження під час складання бюджетних прогнозів:

- підтримка збалансованості бюджету;
- встановлення чітких орієнтирів для підготовки проєктів бюджетів на конкретні роки, забезпечення спадкоємності бюджетних пріоритетів;
- оцінка реальних бюджетних можливостей для встановлення витрат за пріоритетними напрямками (на освіту, охорону здоров'я, розвиток соціальної та інженерної інфраструктури та ін.);
- встановлення бар'єрів для необґрунтованих пропозицій щодо збільшення витрат, що загрожують економічній стабільності.

Сутність «бюджетного маневру».

Закріплену в бюджетній стратегії структуру видатків (доходів) не можна розцінювати як остаточний план видатків (доходів) на визначений період, оскільки щорічна процедура прийняття бюджету дозволяє корегувати затверджені показники залежно від поточної соціально-економічної ситуації в країні у межах дозволеного «коридору» – відносного показника відхилення від затвердженого значення, перевищення якого може призвести до несприятливих тенденцій та загрози бюджетній безпеці.

«Бюджетний маневр» – зміна пріоритетів у фінансуванні витрат державного бюджету.

Основне **призначення бюджетного маневру** полягає у досягненні більшої збалансованості видатків під час реалізації завдань підтримки стабільності у короткостроковому періоді та фінансовому забезпеченні стратегічних цілей розвитку держави.

Головна **мета довгострокового прогнозування** полягає у тому, щоб виявити природу і величину фінансових проблем у майбутньому і на цій основі розробити альтернативні варіанти превентивних заходів.

Необхідність запровадження довгострокового бюджетного планування.

Запровадження у бюджетному процесі довгострокового бюджетного планування пов'язано з необхідністю врахування довгострокових ефектів від рішень, що приймаються сьогодні, зокрема в сфері оподаткування і витратних зобов'язань, та впливу довгострокових зовнішніх чинників (соціальних, демографічних, економічних), а також можливості реалізації пріоритетних завдань програми соціально-економічного розвитку країни.

1.2. Функції та завдання бюджетного планування і прогнозування

Бюджетне планування є складовою бюджетного процесу, що включає прядок складання та затвердження бюджету, його нормативно-правову та організаційну основу, а також питання теорії та методології складання бюджетів країни. Результатами бюджетного планування є проєкт державного бюджету – основного фінансового плану держави на наступний рік, а також бюджети різних рівнів державної влади (місцеві, суб'єктів держави тощо).

Функції бюджетного планування:

- відображення основних напрямів бюджетної політики, що здійснюється органами законодавчої й виконавчої влади в державі;
- вибір раціональних шляхів бюджетного забезпечення передбачуваного рівня економічного й соціального розвитку на основі ефективного використання наявних у суспільстві ресурсів;
- здійснення необхідного рівня перерозподілу бюджетних ресурсів для досягнення темпів і пропорцій розвитку економіки та підвищення суспільного добробуту;
- встановлення раціональних форм мобілізації бюджетних ресурсів і на цій основі визначення їх оптимальної структури.

Основні завдання бюджетного планування:

- забезпечення необхідних макроекономічних пропорцій розвитку держави;
- виявлення реальних джерел надходжень за всіма напрямами та всіма платниками податків і зборів усіх бюджетних рівнів;
- ефективний розподіл бюджетних видатків за напрямами та між територіальними громадами;
- сприяння найбільш ефективному використанню бюджетних коштів секторами економіки;
- забезпечення задоволення мінімального рівня соціальних потреб;
- створення необхідних соціальних резервів, які використовуватимуться на планові й позапланові заходи;
- забезпечення прозорого бюджетного контролю у системі здійснення бюджетних платежів.

Бюджетне прогнозування має стати невід’ємною частиною процесу бюджетного планування, що дасть змогу проаналізувати тенденції формування ресурсів бюджету та їх використання, виявити чинники, які необхідно враховувати під час обчислення бюджетних показників, визначати їх взаємозв’язки, а також можливі способи впливу на ці показники.

Призначення бюджетного прогнозування полягає в оцінці різних і найбільш вірогідних варіантів формування ресурсів бюджету і напрямів використання цих ресурсів. Аналіз таких варіантів створює основу для вибору цілей, які є орієнтиром у процесі розробки бюджету.

Завдання бюджетного прогнозування:

- визначення обсягу бюджетних ресурсів та їх використання як у цілому, так і за окремими їх видами;
- вивчення взаємозв’язків показників бюджету з основними макропоказниками, насамперед із ВВП, із показниками балансу фінансових ресурсів і витрат держави, балансу грошових доходів і витрат населення, платіжного балансу;
- оцінка впливу на величину показників бюджету факторів, що характеризують динаміку розвитку економіки;
- перевірка можливості бюджетного забезпечення показників соціально-економічного розвитку держави.

Функції бюджетного прогнозування:

- **політичні**: встановлення програмних цілей уряду у загальній перспективі;
- **фінансово-економічні**: оцінювання бюджетних потреб, необхідних для реалізації визначених цілей та дотримання щорічного балансу між надходженнями та видатками бюджету;
- **загальноекономічні**: узгодження ймовірних видатків і необхідних для їхнього покриття надходжень із загальними економічними цілями та бюджетними обмеженнями.

Види бюджетного прогнозування:

- короткострокове (1–2 роки);
- середньострокове (3–5 років);
- довгострокове (5–10 років) бюджетне прогнозування.

Часові горизонти довгострокового бюджетного планування (прогнозування).

Продовження часових горизонтів бюджетного планування на довгострокову перспективу у світовій практиці почало запроваджуватися з кінця 1990-х – початку 2000-х років. Довгострокові бюджетні проєктування (періоди, що охоплюють 15–50 і навіть 75 років) у зарубіжних країнах забезпечують принципові позиції для визначення напрямів сталого розвитку державних фінансів, надання суспільних послуг і перерозподілу доходів.

Необхідність продовження часових горизонтів бюджетного прогнозування.

Збільшення періоду довгострокового бюджетного планування також пов'язано з необхідністю узгодження бюджетних зобов'язань з новими законами, які приймає парламент. У посткризовий період розвитку економіки країни уряд взяв на себе багато додаткових витратних зобов'язань, пов'язаних із фінансуванням соціальної та військової сфери, однак дохідна частина бюджету не спроможна їх профінансувати без додаткових запозичень або підвищення податкового навантаження.

Проблеми розробки бюджетної стратегії.

Бюджетна стратегія ні законодавчо, ні організаційно не вбудована у механізм державного стратегічного управління соціально-економічним розвитком країни. Щодо реалізації стратегії територіального розвитку, то вона вимагає серйозних змін правових, інституціональних, економічних механізмів державного регулювання та міжбюджетних відносин.

Через відсутність у системі державного стратегічного управління законодавчо затверджених та методологічно взаємопов'язаних документів, що регламентують соціально-економічний розвиток територіальних громад, суттєво знижується ефективність стратегічного планування, здійснюваного як в самих регіонах, так і на державному рівні.

Призначення довгострокового прогнозування.

Відсутність у державі стратегічного плану розвитку, зокрема й у сфері публічних фінансів, є однією із причин помірною прогресу у досягненні визначених цілей. В умовах нестабільної

економіки та невизначеності чинників впливу оточуючого середовища на її розвиток наявність у державі системи довгострокового прогнозування є необхідним елементом економічної політики, яка орієнтована на забезпечення структурної трансформації економіки згідно з найновішими світовими тенденціями.

На сьогодні нормативно-правова база України не містить окремого документа, який би регулював питання запровадження стратегії у бюджетному процесі. При цьому стратегічні планові документи мають бути узгоджені за цілями на державному і місцевих рівнях. Необхідно також здійснювати синхронізацію документів за часом – на довгострокову, середньострокову і короткострокову перспективу.

1.3. Об'єкти та суб'єкти бюджетного планування і прогнозування

Об'єктом бюджетного планування та прогнозування на державному (центральному) рівні є *державний бюджет*, на місцевому – *місцеві бюджети*. Безпосередньо об'єктами бюджетного планування та прогнозування є бюджетні доходи, витрати та міжбюджетні трансферти.

Суб'єкти бюджетного планування і прогнозування.

Основним суб'єктом бюджетного планування та прогнозування є *держава* та *органи місцевого самоврядування* в особі відповідних органів законодавчої та виконавчої влади, що беруть участь у бюджетному процесі, а саме:

- Президент України;
- законодавчі та виконавчі органи влади;
- головні розпорядники бюджетних коштів;
- органи бюджетного контролю;
- одержувачі бюджетних коштів.

Органи законодавчої влади:

- *Верховна Рада України*, оскільки державний бюджет як основний фінансовий план затверджується відповідним **законом**;
- *ради народних депутатів*, що затверджують численні місцеві бюджети на відповідних рівнях бюджетної системи.

Органи виконавчої влади:

- Кабінет Міністрів України;
- державні адміністрації;
- виконавчі комітети місцевих рад, що забезпечують підготовку проєктів відповідних бюджетів.

Органи виконавчої влади, що здійснюють оперативне управління бюджетом:

- органи системи Міністерства фінансів України;
- Державна аудиторська служба України;
- Державна казначейська служба України;
- Державна податкова служба України;
- Рахункова палата України.

Функції органів виконавчої влади.

Органи системи Міністерства фінансів безпосередньо виконують роботу, пов'язану зі складанням відповідного бюджету.

Державна податкова служба України здійснює контроль за дотриманням платниками податків та обов'язкових платежів податкового та митного законодавства, повнотою, правильністю і своєчасністю розрахунків із усіма ланками бюджетної системи.

Державна аудиторська служба України здійснює контроль за раціональним, цільовим і правильним використанням коштів, виділених з державного бюджету і місцевих бюджетів.

Державна казначейська служба України організовує та здійснює касове виконання державного та місцевих бюджетів, а також веде облік виконання Зведеного бюджету України.

Рахункова палата України здійснює контроль за:

- формуванням та своєчасним виконанням державного бюджету України;
- утворенням і погашенням державного внутрішнього і зовнішнього боргу України;
- грошовою емісією;
- дотриманням чинного законодавства в галузі бюджетної політики.

Оскільки ***бюджетне планування та прогнозування*** є складовою бюджетного процесу, то, відповідно до Бюджетного кодексу України, учасниками бюджетного процесу є органи, установи

та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами) (ст. 19).

Складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Міністерство фінансів України за участю центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди включає індикативні прогнозні показники:

1) ***основних макропоказників економічного і соціального розвитку України*** (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, показників валютно-курсової політики, наданих Національним банком України, прибутку підприємств, фонду оплати праці, рівня безробіття, експорту та імпорту товарів і послуг, а також інших показників, які використовуються під час складання проєкту бюджету);

2) ***зведеного бюджету України*** за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;

3) ***державного бюджету*** за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;

3-1) ***державного боргу та гарантованого державою боргу***, що визначаються з урахуванням стратегії управління державним боргом, яка затверджується Кабінетом Міністрів України;

4) *за бюджетними програмами*, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних проєктів, зокрема тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;

5) *взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами*.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради України разом із проєктом закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого закону про Державний бюджет України та схвалюється Кабінетом Міністрів України у місячний строк з дня опублікування закону про Державний бюджет України.

Функції головних розпорядників коштів державного бюджету.

Складають плани своєї діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди, виходячи з індикативних прогнозних показників обсягів видатків і надання кредитів з бюджету відповідно до прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку, державних цільових програм із визначенням очікуваних результатів діяльності.

Функції органів місцевого самоврядування.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад складають та схвалюють прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, який ґрунтується на прогнозі Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Розпорядники бюджетних коштів.

Для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на *головних розпорядників бюджетних коштів* та *розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня*.

Головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно:

- установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників;
- міністерства, Національне антикорупційне бюро України, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди;
- інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України.

Розпорядники бюджетних коштів за рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим:

- уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників.

Розпорядники бюджетних коштів за рішеннями про місцеві бюджети:

- місцеві державні адміністрації;
- виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради);
- структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій;
- виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників.

Контрольні питання з теми

1. Необхідність запровадження бюджетного планування та прогнозування у сучасних умовах.
2. Сутність та значення бюджетного планування і прогнозування.
3. Завдання бюджетного планування і прогнозування.
4. Об'єкти та суб'єкти бюджетного планування і прогнозування.

Питання для самостійного опрацювання

1. У чому полягає відмінність між поняттями «бюджетне планування» та «прогнозування»?
2. Які існують думки щодо визначення сутності поняття «бюджетна стратегія»?
3. Основні складові елементи бюджетної стратегії держави.
4. Взаємозв'язок бюджетного планування та прогнозування із державним прогнозуванням економічного і соціального розвитку.

План семінарського заняття

1. Зміст і значення бюджетного планування і прогнозування.
2. Завдання бюджетного планування і прогнозування.
3. Об'єкти і суб'єкти бюджетного планування і прогнозування.
4. Бюджетне програмування, його взаємозв'язок з індикативним плануванням.
5. Взаємозв'язок бюджетного прогнозування, бюджетного планування і бюджетного програмування.

Тести для перевірки знань

1. У чому полягає основна відмінність між плануванням і прогнозуванням:

а) планування спрямоване на досягнення певних показників, а прогнозування передбачає отримання певних імовірнісних значень, використання яких сприяє підвищенню обґрунтованості постановки завдань, визначення пріоритетів;

б) планування спрямоване на досягнення бездефіцитності бюджету, а прогнозування передбачає отримання певних імовірнісних значень, використання яких сприяє підвищенню обґрунтованості постановки завдань, визначення пріоритетів;

в) планування спрямоване на визначення пріоритетів, а прогнозування передбачає отримання певних імовірнісних значень, використання яких сприяє підвищенню обґрунтованості постановки завдань;

г) планування спрямоване на досягнення вищого рівня доходів державного бюджету, порівняно з попереднім періодом, а прогнозування передбачає отримання певних імовірнісних значень, використання яких сприяє підвищенню обґрунтованості постановки завдань, визначення пріоритетів.

2. Бюджетне прогнозування – це:

а) діяльність органів влади щодо побудови імовірнісної моделі зміни показників дохідної і витратної частини бюджету на підставі аналізу тенденцій соціально-економічного розвитку держави, моделювання і надання обґрунтованого висновку (пропозицій);

б) процес співвідношення цілей і засобів для забезпечення реалізації довгострокової бюджетної політики на визначений термін і у конкретній країні для вирішення глобальних завдань соціально-економічного розвитку;

в) оцінка реальних бюджетних можливостей для встановлення витрат за пріоритетними напрямками (на освіту, охорону здоров'я, розвиток соціальної та інженерної інфраструктури та ін.);

г) правильної відповіді немає.

3. До основних завдань бюджетного планування і прогнозування не відносять:

а) встановлення чітких орієнтирів для підготовки проєктів бюджетів на конкретні роки, забезпечення спадкоємності бюджетних пріоритетів;

б) оцінку реальних бюджетних можливостей для встановлення витрат за пріоритетними напрямками (на освіту, охорону здоров'я, розвиток соціальної та інженерної інфраструктури та ін.);

в) підтримку дефіцитності бюджету;

г) встановлення бар'єрів для необґрунтованих пропозицій щодо збільшення витрат, що загрожують економічній стабільності.

4. Період довгострокового прогнозування бюджетної політики держави не може бути:

- а) менше ніж 5–7 років;
- б) менше ніж 3 роки;
- в) менше 1–3 років;
- г) менше 10 років.

5. Об'єктом бюджетного планування та прогнозування є:

- а) обсяг доходів бюджету;
- б) державний бюджет (на регіональному рівні – місцеві бюджети);
- в) бюджетні програми.

6. Метою бюджетного прогнозування є:

- а) оцінка різних і найбільш вірогідніших варіантів формування ресурсів бюджету і напрямів їх використання;
- б) визначення обсягу доходів бюджету та їх структури, встановлення граничних меж видатків за основними напрямками з урахуванням пріоритетів і цілей розвитку економіки;
- в) запровадження сучасного моніторингу результатів реалізації бюджетних програм;
- г) встановлення зв'язку між стратегічними цілями і пріоритетами соціально-економічного розвитку держави.

7. Бюджетний маневр – це:

- а) зміна пріоритетів у фінансуванні витрат державного бюджету;
- б) зміна пріоритетів у фінансуванні доходів державного бюджету;
- в) зміна пріоритетів у фінансуванні витрат тільки місцевих бюджетів;
- г) зміна пріоритетів у фінансуванні доходів тільки місцевих бюджетів.

8. Основне призначення бюджетного маневру полягає у:

- а) досягненні більшої збалансованості доходів під час реалізації завдань підтримки стабільності у короткостроковому періоді та фінансовому забезпеченні стратегічних цілей розвитку держави;
- б) досягненні більшої збалансованості видатків під час реалізації завдань підтримки стабільності у короткостроковому періоді та фінансовому забезпеченні стратегічних цілей розвитку держави;
- в) розробці нової бюджетної програми на поточний рік;
- г) зміні бюджетної стратегії.

9. За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на:

- а) головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня;
- б) розпорядників бюджетних коштів вищого і нижчого рівнів;
- в) бюджетні установи в особі їх керівників, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад;
- г) установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників; місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад.

10. Призначення бюджетного планування та прогнозування полягає у:

- а) визначенні обсягу доходів бюджету та їх структури, встановлення граничних меж видатків за основними напрямками з урахуванням пріоритетів і цілей розвитку економіки;
- б) оцінці різних і найбільш вірогідніших варіантів формування ресурсів бюджету і напрямів їх використання;
- в) запровадженні сучасного моніторингу результатів реалізації бюджетних програм;
- г) встановленні зв'язку між стратегічними цілями і пріоритетами соціально-економічного розвитку держави.

11. Основне завдання бюджетного планування та прогнозування полягає у:

а) визначенні обсягу доходів бюджету та їх структури, встановленні граничних меж видатків за основними напрямками з урахуванням пріоритетів і цілей розвитку економіки;

б) оцінці різних і найбільш вірогідніших варіантів формування ресурсів бюджету і напрямів їх використання;

в) запровадженні сучасного моніторингу результатів реалізації бюджетних програм;

г) встановленні зв'язку між стратегічними цілями і пріоритетами соціально-економічного розвитку держави і пріоритетами витрачання бюджетних коштів шляхом запровадження кількісних лімітів на бюджетні агрегати у рамках чітко зафіксованого періоду.

12. Запровадження довгострокового бюджетного планування та прогнозування у бюджетному процесі України забезпечить:

а) підтримку макроекономічної стабільності;

б) збалансованість та стійкість бюджетної системи, утримання бюджетного дефіциту та державного боргу в економічно безпечних межах підвищення якості надання соціальних послуг та посилення соціального захисту громадян;

в) сприяння стабільному соціально-економічному розвитку держави та зростанню рівня життя і добробуту громадян, кращому міжнародному досвіду та стану вітчизняної економіки;

г) усі відповіді правильні

Теми рефератів

1. Порівняльна характеристика бюджетного планування та прогнозування.

2. Повноваження та компетенції учасників бюджетного процесу на стадії складання бюджету.

3. Вплив євроінтеграційних процесів на необхідність запровадження довгострокового бюджетного планування в Україні.

4. Посилення ролі та значення бюджетного планування в умовах бюджетної децентралізації в Україні.

5. Сутність бюджетної стратегії та перспективи її запровадження у бюджетному процесі України.

ТЕМА 2

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ

2.1. Теоретичні основи бюджетного планування та прогнозування.

2.2. Принципи бюджетного планування та прогнозування.

2.3. Методи бюджетного планування та прогнозування.

2.1. Теоретичні основи бюджетного планування та прогнозування

Відхід від директивного управління економічними процесами в Україні вимагає **створення нової методологічної бази державного планування та прогнозування**, найважливішими завданнями яких є формування уявлення про майбутню економічну структуру, напрями розвитку державного і приватного секторів економіки, визначення проблем, вирішення яких потребує державного втручання та регулювання.

Методологія бюджетного планування та прогнозування.

Сукупність принципів та методів бюджетного прогнозування і планування складає його **методологію**, що визначає конкретну методику підходів і способи проведення фінансового та економічного аналізу стану країни з метою виявлення закономірностей та тенденцій у динаміці макроекономічних показників, необхідних для розробки бюджетних прогнозів на конкретний період залежно від пріоритетів соціально-економічного розвитку держави.

Об'єктивна потреба в бюджетному плануванні та прогнозуванні.

Запровадження стратегічного планування вимагає від уряду чіткого визначення пріоритетів фінансової, зокрема й бюджетної політики, що реалізується у середньо- та довгостроковий період,

забезпечення їх узгодження, уникаючи суперечливості та різновекторності визначених цілей і завдань. Оскільки цілі середньострокового та довгострокового прогнозування у бюджетному процесі значно різняться.

Особливості розробки показників бюджетного планування та прогнозування.

Для середньострокового проєктування притаманно щорічне уточнення пріоритетів бюджетної політики на наступні роки. Показники довгострокового проєктування навпаки залишаються стабільними протягом тривалого періоду, за умови проведення незмінної бюджетної політики, та їх використовують для виявлення можливих обмежень у майбутньому у сфері державних фінансів. Основне призначення довгострокового бюджетного прогнозу – розробити стратегію бюджетного фінансування витрат у довгостроковій перспективі.

Обмеження щодо запровадження довгострокового бюджетного планування та прогнозування в Україні.

Реалізація на практиці переваг довгострокового бюджетного планування та прогнозування в Україні обмежується через низьку достовірність макроекономічних прогнозів та відсутність законодавчо визначеної стратегії соціально-економічного розвитку держави, оскільки бюджетна стратегія є похідною від макроекономічного прогнозування, а також недостатню ступінь самостійності та нечітке визначення відповідальності суб'єктів бюджетного планування та прогнозування у бюджетному процесі.

Підставою для існування бюджетного планування та прогнозування є категорія передбачення.

Наукове бюджетне планування та прогнозування визначається через категорію передбачення, без чого неможливо регулювати та управляти розвитком бюджету. Без передбачення також проблематично було б визначати тенденції та закономірності, відкривати принципи та закони, оскільки воно сприяє побудові уявних образів про кількісні та якісні характеристики параметрів бюджету країни у майбутньому.

Обмеження, що використовують для розробки прогнозів.

У наукових колах використовують усталений вислів «ceteris paribus», що у перекладі з латинської мови означає «при інших рівних». Це означає, що все інше, що могло б змінюватися, на сьогодні залишається незмінним. Усі твердження, що пов'язані з бюджетом, у явній або прихованій формі містять цю умову. Такий прийом став загальноприйнятим у процесі розробки будь-яких прогнозів, він дозволяє отримувати дослідницькі результати, які в цілому збігаються з емпіричними даними, отриманими із реального життя.

Прогнозування дозволяє :

- одержати картину майбутнього стану будь-якого явища;
- обґрунтувати шляхи переходу від сьогоднішнього стану явища до майбутнього.

Наукове прогнозування аналізує сукупність тенденцій соціально-економічного розвитку суспільства та оцінює стан економіки, що склався. Наукове передбачення є основною функцією прогнозу.

Принципові умови під час розробки методологічних засад бюджетного прогнозування та планування:

- наукове бюджетне прогнозування та планування є ефективним інструментом регулювання економіки на макро- і мікрорівнях;
- державний бюджет необхідно розглядати та досліджувати як складну економіко-фінансово-фіскальну підсистему єдиного національного господарства країни;
- принципи та методи бюджетного прогнозування ґрунтуються на об'єктивних економічних законах і принципах, виконання яких визначає економічну активність суб'єктів національної економіки, її стабільне та якісне зростання, що має свій вираз через рівень добробуту окремого індивіда.

Особливості розробки довгострокового бюджетного прогнозу.

Процес розробки довгострокового бюджетного прогнозу ґрунтується на припущеннях про специфіку соціально-економічного розвитку країни (сценарних умовах) та характеризується

перспективними значеннями макроекономічних індикаторів. Розробці прогнозу передують детальний аналіз економічного і фінансового стану країни з метою виявлення довготривалих закономірних тенденцій у динаміці макроекономічних індикаторів. На цій основі робляться висновки про специфіку соціально-економічного розвитку в майбутньому.

Кожна альтернативна траєкторія розвитку пов'язана з впливом зовнішніх чинників. Основною метою прогнозування макроекономічних показників визнають взаємоузгодження їхніх параметрів відповідно до поставлених цілей та обґрунтування системи державних регуляторів на довгострокову перспективу. Прогнозувати можна лише те, що змінюється або в часі, або в просторі, й лише на підставі окремих постійних величин, які не змінюються у просторі та часі.

Особлива увага під час розробки довгострокового бюджетного прогнозу приділяється аналізу внутрішніх та зовнішніх чинників, які зумовили зміни темпів зростання реального валового внутрішнього продукту за попередні роки.

Об'єктами такого аналізу є показники:

- продуктивності праці;
- рівня безробіття;
- темпів зміни обсягів виробництва за видами економічної діяльності;
- інвестиційної активності населення;
- рівня і темпів інфляції;
- динаміки вартості енергоносіїв;
- сальдо торговельного й платіжного балансу тощо.

Ретельному ***аналізу піддаються фінансова та монетарна політики*** з позиції їх узгодженого впливу на ефективність соціально-економічного розвитку країни. Щодо аналізу ***фінансової політики***, то основна увага приділяється успішності реалізації стимулюючої політики держави за рахунок зниження податків та/або збільшення державних видатків у періоди кризи та посткризової рецесії економіки та створення умов для зростання обсягів виробництва, доходів приватного сектору, споживчого попиту, робочих місць тощо з метою закладення надійного підґрунтя для майбутнього економічного підйому у довгостроковому періоді.

Щодо *монетарної політики*, то основний акцент робиться на з'ясуванні відповідності дій керівництва центрального банку пріоритетам реалізації у країні політики стимулювання стійкого неінфляційного зростання економіки. При цьому досліджується довгострокова динаміка процентних ставок, обсягів золотовалютних резервів національного банку, офіційного курсу національної валюти, сальдо поточного рахунку платіжного балансу. Також аналізу піддаються заходи уряду у сфері регулювання фінансових операцій, торговельної, інвестиційної політики, які спрямовані на підтримку конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішніх і міжнародних ринках з метою стимулювання довгострокового економічного зростання.

Чинники, що забезпечують надійність процесу прогнозування:

- необхідна і достатньо повна інформація за обсягом, змістом, структурою;
- достатньо високий рівень вірогідності інформації;
- порівнянність даних, тобто можливість зіставляти їх у часі за кількісними та якісними показниками;
- наявність незалежних каналів надходження найважливішої інформації;
- своєчасність надходження й видачі інформації.

Визначення часового горизонту у довгостроковому прогнозуванні.

Важливе значення у довгостроковому прогнозуванні має визначення терміну тривалості періоду, який він повинен охоплювати. Часовий горизонт для прогнозів частково залежить від природи проблем, яка підлягає дослідженню. Існує позиція окремих вчених, які вважають, що часова перспектива навіть у 75 років буде занадто короткою, якщо мета розробки прогнозу полягає у розкритті фінансової незбалансованості у державному секторі.

Основні причини аналізу такої віддаленої перспективи полягають у тому, що здійснення довгострокових прогнозів під час розробки бюджетної стратегії дозволяють підготуватися до проблем, які обов'язково настануть у майбутньому. Передбачення подій понад 50 років може надати інформацію, яка допоможе переглянути обсяг та напрями фінансування сучасних соціальних програм.

Необхідність продовження часових горизонтів бюджетного планування та прогнозування у світовій практиці пов'язано із запровадженням у поточну координацію процесом фінансового *сталого розвитку* в країнах ОЕСР з початку ХХІ століття двох понять: *стійкість державних фінансів* та *якість бюджетного планування (прогнозування)*.

Поняття «*стійкість державних фінансів*» означає здатність уряду у повному обсязі фінансувати бюджетні програми та своєчасно обслуговувати боргові зобов'язання без збільшення податкового навантаження на економіку. Воно є складовою частиною більш ширшого поняття «сталій розвиток», яке виникло через стурбованість світової спільноти проблемами старіння населення, екологічними загрозами, обмеженістю природних ресурсів, що негативно впливають на майбутній соціально-економічний розвиток.

Прогнозоване на другу половину ХХІ століття демографічне навантаження у більшості провідних країнах світу у зв'язку із старінням населення зумовило необхідність розробки довгострокової перспективи державного фінансування витрат у галузі охорони здоров'я, пенсійного забезпечення, освіти, зайнятості, сімейної політики, пропозиції робочої сили, міграції тощо.

Показники виміру стійкості державних фінансів:

1) *платоспроможність* – здатність уряду оплачувати свої фінансові зобов'язання;

2) *економічне зростання* – фіскальна політика повинна сприяти економічному зростанню;

3) *стабільність* – здатність уряду виконувати майбутні зобов'язання, не збільшуючи податковий тягар;

4) *чесність* – спроможність уряду оплачувати поточні зобов'язання без перекладання боргового тягаря на майбутні покоління.

Реалії України.

Як бачимо, майже всі показники стійкості публічних фінансів мають безпосереднє відношення до державного боргу та залежать від стану боргової безпеки країни. На сьогодні неможливо знайти країну, яка не позичає кошти на фінансовому ринку задля

покриття дефіциту бюджету та спрямування їх на фінансування поточних потреб. Виникнення та зростання державного боргу є характерною ознакою для будь-якої країни, як для країн, що розвиваються, так і для промислово-розвинених держав.

Визначаючи *вектори економічного розвитку України до 2030 року*, що стосуються макроекономічної політики, уряд акцентував увагу на державному боргу та борговій безпеці, наводячи такі індикатори політики забезпечення стійкості публічних фінансів:

- утримання циклічно скоригованого дефіциту державного бюджету на рівні 2–3 % ВВП;
- забезпечення відношення державного боргу до ВВП на рівні 30–40 %;
- забезпечення оптимальної структури державного боргу з точки зору відсоткових ставок, термінів погашення та валют погашення.

Досягнення стійкості державних фінансів вимагає від уряду розробки бюджетної стратегії, яка повинна враховувати багато макроекономічних аспектів та бути спрямованою на вирішення соціальних проблем при забезпеченні довгострокової платоспроможності держави.

У бюджетній стратегії має бути передбачено:

- скорочення державного боргу;
- збільшення зайнятості;
- зростання рівня життя населення;
- реформування систем пенсійного забезпечення і соціального страхування.

Державні фінанси вважаються нестійкими, коли в економіці немає достатніх фінансових ресурсів, щоб обслуговувати поточні бюджетні витрати і державні боргові зобов'язання без збільшення податкового навантаження. Уряди країн, що стикаються з проблемою нестійких державних фінансів, повинні будуть прийняти одне із непопулярних рішень – або скоротити державні витрати, або збільшити податкове навантаження на економічних агентів ринку.

Поняття «*якість бюджетного планування (прогнозування)*» передбачає, що державні витрати і доходи не можуть вимірюватися тільки фінансовими показниками бюджету поточного року, при цьому недостатньо намагатися виконати лише кількісні показники (заплановані обсяги фінансування бюджетних програм).

На додаток до кількісних показників бюджету поточного року необхідно передбачити врахування таких *індикаторів результативності*, як:

- стабільності або уразливості дохідних джерел;
- динаміки кількості бюджетних програм та обсягів фінансування;
- їх зв'язок із вирішенням демографічних, екологічних, соціальних завдань держави.

Прийняття збалансованого бюджету з профіцитом/дефіцитом не є остаточним та всеохоплюючим критерієм вимірювання фінансового стану країни або територіальної одиниці. Необхідність досягнення стійкості державних фінансів сьогодні усвідомлюється урядами переважної більшості країн. Саме тому на саміті Європейського Союзу у Барселоні (2002) представниками Ради з економіки та фінансів було запропоновано визнати поняття якості та стійкості як найбільш значущими та пріоритетними показниками, які необхідно постійно моніторити з метою забезпечення довгострокового сталого розвитку державних фінансів.

Якість означає досягнення відповідної структури урядових доходів і витрат, що гарантує надійність і стійкість державних фінансів при збільшенні потенційного зростання економіки. Фіскальна політика має бути спрямована на створення умов, що сприяють зростанню зайнятості та притоку інвестицій при дотриманні середньострокового значення бюджетної позиції, близької до балансу або профіциту.

У європейських країнах уже зроблені необхідні кроки щодо реалізації зазначених рішень на практиці. Так, під час розробки у 2001 році Програми стабільності для країн Єврозони та Програми конвергенції для інших країн Євросоюзу до їх складу було включено окремі розділи щодо якості та стійкості державних фінансів, які ґрунтувалися на прогнозах демографічного навантаження у цих країнах на першу половину ХХІ століття.

2.2. Принципи бюджетного планування та прогнозування

Принципи бюджетного планування та прогнозування – це загальноприйняті положення, правила планування та прогнозування пропорцій, темпів та структури бюджетних доходів і витрат залежно від рівня розвитку та структури національної економіки. Основою для визначення методологічних принципів є об'єктивні економічні закони та принципи ринкової економіки, тенденції та закономірності розвитку складної системи національного господарства, до складу якої входить й бюджетна система держави.

У процесі аналізу вітчизняних та зарубіжних економічних праць, присвячених проблемам методології бюджетного планування та прогнозування, було виявлено розгалужену систему принципів, що постійно оновлюються та доповнюються відповідно до вимог оточуючого середовища. Остаточний перелік принципів не визначено і кожний автор намагається запропонувати власний перелік та трактування зазначених принципів.

Під *принципами прогнозування і планування* потрібно розуміти основоположні правила цього процесу, тобто початкові положення формування прогнозів і обґрунтування планів з погляду їх цілеспрямованості, системності, структури, логіки й організації розробки. Іншими словами, це основні вимоги, які мають виконуватися під час розробки прогнозів і планів (І. Я. Чугунов, Т. Г. Затонацька та А. В. Ставицький, 2009).

З метою систематизації та узагальнення підходів до визначення основних принципів бюджетного планування та прогнозування доцільно їх *згрупувати за певними критеріями*, що дозволить обґрунтувати авторську позицію щодо визначення необхідної та достатньої кількості принципів, запропонувати їх класифікацію (додаток 1).

Критерії розмежування принципів бюджетного планування та прогнозування.

Відображають еволюційне зростання вимог до бюджетного планування та прогнозування відповідно до змін у навколишньому середовищі (внутрішніх та зовнішніх, макроекономічних та

інституційних чинників), що безпосередньо впливають на бюджетний процес та показники бюджету:

1) об'єктивні загальноекономічні принципи – науковості, збалансованості, реалістичності, системності, альтернативності, безперервності, адекватності прогнозування та планування реальним економічним умовам і можливостям населення, верифікації результатів прогнозування, рівності;

2) принципи, що орієнтовані на світові стандарти – орієнтації прогнозів і програм на більш повне задоволення потреб суспільства, варіантності, гласності, фіскальної прозорості, стабільності внутрішнього середовища бюджетної системи, пропорційності розвитку державного та приватного секторів національної економіки та її галузей;

3) принципи, що обумовлені вимогами сталого розвитку – раціонального використання усіх видів природних ресурсів, диференційованого підходу до об'єктів прогнозування, ефективності виробництва, стійкості державних фінансів, якості бюджетного планування та прогнозування (додаток 2).

Принципи – це лише декларація напряму руху дослідження, його цілеспрямованість і пріоритетність, тому для реалізації на практиці принципів бюджетного прогнозування та планування необхідно використовувати відповідні методи та моделі.

Методологічні розбіжності у застосуванні принципів та методів бюджетного планування і прогнозування.

Якщо принципи бюджетного прогнозування та планування можна об'єднати і вони будуть прийнятними для здійснення як планування, так і прогнозування, то методи для їх реалізації значно різняться і потребують окремого розгляду. Такі розбіжності у використанні методів полягають у різних методологічних підходах, що покладені в основу розробки прогнозів та планів. Оскільки прогнози у більшості випадків ґрунтуються на передбаченні та пропонують лише можливі варіанти для вибору цілей, які в подальшому стануть орієнтирами у процесі розробки бюджетів, то й досягнення визначених прогнозних показників є необов'язковим та/або неможливим, на відміну від планових показників, які намагаються виконати.

Прогнози відіграють значну роль у розробці та перевірці виконання планів, фактично вони є складовою планів, але замінити плани прогнози не можуть. Науково обґрунтовані прогнози дають змогу істотно послабити вплив елементу невизначеності на якість прийнятих планових рішень і збагатити початкову планово-економічну інформацію, необхідну для обґрунтування цілей і завдань планового періоду, напрямів і засобів їх вирішення.

2.3. Методи бюджетного планування та прогнозування

Розробка методології довгострокового бюджетного прогнозування знаходиться на стадії становлення. На підставі аналізу зарубіжного досвіду можна стверджувати, що сьогодні *відсутній єдиний аналітичний підхід до вибору методів та моделей прогнозування*, не визначені остаточні значення показників бюджетних правил сталого розвитку для кожної конкретної країни.

Чинники, що впливають на вибір способів розробки довгострокових бюджетних прогнозів:

- домінуючі наукові підходи та усталена практика бюджетного стратегування, яка визначається цілями прогнозування;
- особливості організації бюджетного процесу;
- наявна статистична база;
- специфіка соціально-економічного розвитку країни.

Вибір технології прогнозування залежить від вимог до точності та термінів розробки прогнозу, а також можливості доступу до необхідних інформаційних та фінансових ресурсів.

Поняття «методологія» і поняття «методи економічного аналізу» не варто ототожнювати. Вони органічно взаємопов'язані й водночас не ідентичні за своїм змістом. Методологія відображає принципи, а *методи є інструментами наукового аналізу* (А. С. Гальчинський, 2010).

Існують *загальні (універсальні)*, напрацьовані всім ходом історичного розвитку природничих і суспільних (насамперед філософією) наук методи аналізу, а також *специфічні методи* пізнання, що використовуються різними науковими дисциплінами.

Не існує методу дослідження, який можна було б визнати методом однієї тільки економічної науки, але будь-який метод необхідно використовувати у належному випадку або самотійно, або в комбінації з іншими.

Сутність методологічних підходів щодо розрахунку прогностичних показників бюджету:

1) дослідити майбутні трансформації в країні як єдиного цілого на основі зміни основних макропоказників;

2) спроектувати майбутній стан державних фінансів із позиції індивідуального платника податків і споживача державних послуг, та визначити, яку вигоду отримає уряд від цього;

3) спроектувати сплату податків та розподіл видатків з бюджету як для конкретного індивіда, а потім згрупувати отримані результати за віковими ознаками останніх.

Класифікація методів прогнозування.

Усі методи прогнозування, зокрема й бюджетного, поділяються на два великих класи (наукові підходи): ***генетичні (дослідницькі) та нормативні (телеологічні)***. При генетичному підході прогнозування здійснюється від сучасного до майбутнього на основі встановлених причинно-наслідкових зв'язків. При нормативному – визначаються майбутня мета та орієнтири руху до неї з використанням нормативів, досліджуються можливі події та заходи, які потрібно вжити для досягнення у перспективі заданого результату. Методи завжди необхідно розглядати у взаємодії, кожний із підходів може бути використаний для перевірки правильності прогнозів, отриманих за допомогою іншого.

Генетичний підхід – ґрунтується на прогнозуванні стійких тенденцій у розвитку та зводиться до перенесення залежностей, характерних для минулого та теперішнього стану, на майбутнє; для цього використовуються:

– трендовий метод – екстраполяція вирівняних значень динамічного часового ряду;

– факторний метод – визначення кола факторів, що впливають на об'єкт прогнозування та з'ясування форми їх взаємозв'язку.

Нормативний підхід – пов’язаний із можливістю регулювання процесів, залежить від цілей розвитку, які бажано досягнути за період, що прогнозується:

- експертний метод – зівставлення думок фахівців у відповідних галузях, що дозволяє уявити орієнтовну картину майбутнього, яка є початковим моментом для пошуку можливих стратегій його досягнення;

- метод прогнозного моделювання – використовується у тому випадку, коли необхідна імітація реальних процесів, що досліджуються (найбільш розповсюдженим є метод математичного моделювання).

Для визначення показників річних і квартальних бюджетів застосовують **нормативний підхід** на базі прямих розрахунків економічних і фінансових параметрів. При визначенні прогнозних бюджетних показників, через відсутність необхідних статистичних і звітних даних, використовують **генетичний підхід**, який ґрунтується на прогнозуванні стійких тенденцій у розвитку економіки та фінансового сектору.

Методи бюджетного прогнозування – це спосіб, алгоритм розробки прогнозу можливих змін у фінансовому забезпеченні реалізації основних напрямів соціально-економічного розвитку країни. Через велику кількість існуючих методів прогнозування використовуються різноманітні їх класифікації та групування.

Групування методів прогнозування за принципом їх сутнісного розмежування:

- 1) **евристичні методи**, що ґрунтуються переважно на інтуїції та на використанні пізнавальних здібностей людей, а також їх досвіду оцінки майбутнього, зокрема проведення різних експертних оцінок, складання сценарних варіантів економічної динаміки тощо;

- 2) **формалізовані методи**, які передбачають використання тих чи інших статистичних або функціональних залежностей між показниками, здійснення під час прогнозу достатньо точних розрахунків, зокрема методи прогнозних екстраполяцій, методи економіко-статистичного, математичного та імітаційного моделювання тощо.

У сучасних умовах коректно говорити й про третю групу – **комбіновані методи**, оскільки під час реального прогнозування одночасно використовуються кількісні оцінки та інтуїція з метою взаємодоповнення та перевірки достовірності отриманих результатів.

Методи прогнозування та планування податкових і бюджетних показників:

- методи експертних оцінок (інтерв'ю, аналітичний, колективної генерації ідей, «Дельфі» тощо);
- методи історичних аналогій;
- методи прогновної екстраполяції (підбір функцій, експоненціальне згладжування, ковзної середньої, адаптивного згладжування);
- методи моделювання (матричні, оптимального планування, економіко-статистичні, прийняття рішень, імітаційні);
- економіко-математичні методи (лінійного програмування, кореляційно-регресійний тощо);
- методи економічного аналізу (балансовий, нормативний, програмно-цільовий) (додаток 3).

Прогнозування сталого розвитку та стійкості державних фінансів на перспективу в діапазоні 30–50 років є новою галуззю аналізу, тому немає ніякого стандартного шляху проєктування майбутніх доходів і видатків бюджету, можуть застосовуватися різноманітні методи та технології бюджетного прогнозування.

Контрольні питання з теми

1. Теоретико-методологічні засади бюджетного планування та прогнозування.
2. Теоретичні основи бюджетного планування та прогнозування.
3. Принципи бюджетного планування та прогнозування.
4. Класифікація методів бюджетного планування та прогнозування.
5. Методи бюджетного планування та прогнозування, що використовуються у бюджетному процесі України.

Питання для самостійного опрацювання

1. Поняття «стійкість державних фінансів» та «якість бюджетного планування» (прогнозування).
2. Вплив циклічності розвитку економіки на формування показників бюджету.
3. Класифікація бюджетної політики за характером реалізації.
4. Чинники впливу на реалізацію бюджетної політики держави.
5. Учасники бюджетного процесу та їхні повноваження.

План семінарського заняття

1. Теоретичні основи бюджетного планування та прогнозування.
2. Вимоги та принципи процесу планування та прогнозування.
3. Поняття та види планування.
4. Класифікаційні ознаки прогнозування. Стадії прогнозування.
5. Сутність та значення державного прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку.
6. Учасники процесу державного прогнозування економічного та соціального розвитку.

Тести для перевірки знань

1. Методологія бюджетного прогнозування і планування – це:

а) загальноприйняті положення, правила планування та прогнозування пропорцій, темпів та структури бюджетних доходів і витрат залежно від рівня розвитку та структури національної економіки;

б) сукупність принципів та методів бюджетного прогнозування і планування;

в) основоположні правила бюджетного прогнозування і планування, які мають бути сумісними та взаємодоповнюючими один одного;

г) підходи, що покладені в основу розробки прогнозів та планів.

2. Методологія бюджетного прогнозування і планування визначає:

а) конкретну методику підходів і способи проведення фінансового та економічного аналізу стану країни з метою виявлення закономірностей і тенденцій у динаміці макроекономічних показників, необхідних для розробки бюджетних прогнозів на конкретний період залежно від пріоритетів соціально-економічного розвитку держави;

б) загальноприйняті положення, правила планування та прогнозування пропорцій, темпів і структури бюджетних доходів та витрат залежно від рівня розвитку та структури національної економіки;

в) декларацію на пряму руху дослідження, його цілеспрямованість і пріоритетність;

г) основні вимоги, які мають виконуватися під час розробки прогнозів і планів.

3. Бюджетне планування – це:

а) комплекс організаційно-технічних і методичних заходів щодо визначення обсягу податків і платежів до бюджету держави;

б) комплекс організаційно-технічних і методичних заходів щодо визначення доходів і витрат бюджетів на всіх стадіях бюджетного процесу;

в) комплекс організаційно-технічних і методичних заходів щодо визначення витрат, пов'язаних із виконанням державою своїх функцій;

г) правильної відповіді немає.

4. Принципи бюджетного планування та прогнозування – це:

а) сукупність методів бюджетного прогнозування і планування;

б) загальноприйняті положення, правила планування та прогнозування пропорцій, темпів та структури бюджетних доходів і витрат залежно від рівня розвитку та структури національної економіки;

в) правила планування та прогнозування структури бюджетних доходів і витрат;

г) визначення обсягу доходів бюджету та їх структури, встановлення граничних меж видатків за основними напрямками з урахуванням пріоритетів і цілей розвитку економіки.

5. До об'єктивних загальноекономічних принципів не відносять:

а) науковість, збалансованість;

б) системність, альтернативність, безперервність;

в) адекватність прогнозування та планування реальним економічним умовам, рівність;

г) пропорційність розвитку державного та приватного секторів національної економіки та її галузей.

6. До принципів, що орієнтовані на світові стандарти не відносять:

а) орієнтації прогнозів і програм на більш повне задоволення потреб суспільства;

б) гласність фінансової прозорості;

в) раціональне використання усіх видів природних ресурсів, диференційований підхід до об'єктів прогнозування;

г) стабільність внутрішнього середовища бюджетної системи.

7. До принципів, що обумовлені вимогами сталого розвитку, відносять:

а) варіантність, гласність, фіскальну прозорість, стабільність, внутрішнє середовище бюджетної системи;

б) диференційований підхід до об'єктів прогнозування, ефективності виробництва, стійкості державних фінансів, якості бюджетного планування та прогнозування;

в) науковість, збалансованість, адекватність прогнозування та планування реальним економічним умовам і можливостям населення;

г) орієнтації прогнозів і програм на більш повне задоволення потреб суспільства, пропорційність розвитку державного та приватного секторів національної економіки та її галузей.

8. За класифікацією, в основу якої покладено принцип їх сутнісного розмежування, методи бюджетного прогнозування доходів поділяються на:

а) евристичні (інтуїтивні), формалізовані методи;

б) детерміністичні, економетричні, метод тимчасового тренду;

в) детерміністичні, економетричні;

г) метод експертних оцінок, детерміністичні, економетричні, метод тимчасового тренду.

9. Для розробки прогнозу витратної частини бюджету використовуються такі методи:

а) метод експертних оцінок, детерміністичний, економетричний, метод тимчасового тренду;

б) нормативний, метод визначення контрольних цифр, економетричний метод оцінки потреб у витратах, кількісні методи бюджетного прогнозування, програмно-цільовий метод;

в) метод експертних оцінок, нормативний, метод визначення контрольних цифр;

г) евристичні (інтуїтивні), формалізовані методи.

10. За критерієм розмежування принципів, які відображають еволюційне зростання вимог до бюджетного планування та прогнозування відповідно до змін у навколишньому середовищі, що безпосередньо впливають на бюджетний процес та показники бюджету, розрізняють:

- а) внутрішні та зовнішні принципи;
- б) макроекономічні та інституційні принципи;
- в) об'єктивні загальноєкономічні принципи, принципи, що орієнтовані на світові стандарти, принципи, що обумовлені вимогами сталого розвитку;
- г) принципи, що орієнтовані на світові стандарти, принципи, що обумовлені вимогами сталого розвитку.

11. Т. І. Єфименко та В. Ф. Бесєдін вважають, що прогнози, як економічне дослідження, з урахуванням вимог, які висуваються до стану економіки країни на макрорівні, мають ґрунтуватися на таких методологічних принципах:

- а) науковості, збалансованості, реалістичності;
- б) орієнтування планів на більш повне задоволення потреб суспільства, системності, альтернативності;
- в) поєднання поточних та перспективних прогнозів і планів, поєднання галузевого, територіального та програмно-цільового планування, використання усіх видів природних ресурсів, погодженості загальнодержавних та регіональних інтересів;
- г) усі відповіді правильні.

12. Л. І. Дідківська та Л. С. Головка ключовими принципами макроекономічного планування вважають:

- а) оцінку сучасного рівня розвитку національної економіки, базування планових розрахунків, обумовленості правильного визначення пріоритетів, збалансованості;
- б) поєднання різних видів планування – перспективного і поточного, галузевого і територіального;
- в) реалістичність, орієнтацію на світові стандарти, адаптацію, гласність, рівності, самостійність та дотримання загальнодержавних інтересів;
- г) усі відповіді правильні.

Теми рефератів

1. Принципи бюджетного планування та прогнозування у контексті еволюційного зростання вимог до якості розробки бюджетної стратегії держави.

2. Сутність та характеристика методологічних підходів щодо визначення прогнозних показників бюджету.

3. Особливості розробки довгострокових бюджетних прогнозів у сучасних умовах.

4. Поняття «стійкість державних фінансів»: показники виміру та необхідність запровадження у бюджетному процесі.

5. Поняття «якість бюджетного планування (прогнозування)»: індикатори виміру та необхідність запровадження у бюджетному процесі.

ТЕМА 3

МЕТОДИ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПОКАЗНИКІВ

3.1. Методи планування та прогнозування доходів бюджету та їх характеристика.

3.1.1. Детерміністичний метод.

3.1.2. Метод економетричного моделювання.

3.1.3. Метод математичного моделювання.

3.1.4. Метод експертних оцінок.

3.2. Методи планування та прогнозування видатків бюджету та їх характеристика.

3.2.1. Нормативний метод.

3.2.2. Метод визначення контрольних цифр.

3.2.3. Економетричний метод оцінки потреб у витратах.

3.2.4. Кількісні методи бюджетного прогнозування.

3.2.5. Програмно-цільовий метод.

3.2.6. Сценарна форма розроблення прогнозів.

3.3. Необхідність модифікації методів бюджетного планування та прогнозування.

3.1. Методи планування та прогнозування доходів бюджету та їх характеристика

Сьогодні нараховується понад 200 різних методів прогнозування. Проте на практиці використовують як основні 15–20 методів. Єдиного й універсального методу прогнозування немає. **Методи бюджетного прогнозування** – це спосіб, алгоритм розробки прогнозу можливих змін у фінансовому забезпеченні реалізації основних напрямів соціально-економічного розвитку країни. Через велику кількість існуючих методів прогнозування використовуються різноманітні їх класифікації та групування.

Найбільш розповсюдженим вважається поділ усіх методів на дві великі групи, в основу якого покладено принцип їх сутнісного розмежування, а саме:

1) **евристичні (інтуїтивні) методи**, що ґрунтуються більшою мірою на інтуїції та на використанні пізнавальних здібностей

людей, а також їх досвіду оцінки майбутнього, зокрема проведення різних експертних оцінок, складання сценарних варіантів економічної динаміки тощо;

2) **формалізовані методи**, які передбачають використання тих чи інших статистичних або функціональних залежностей між показниками, здійснення під час прогнозу достатньо точних розрахунків, зокрема методи прогнозних екстраполяцій, методи економіко-статистичного, математичного та імітаційного моделювання тощо.

У сучасних умовах коректно говорити й про третю групу – **комбіновані методи**, оскільки під час реального прогнозування одночасно використовуються кількісні оцінки та інтуїція з метою взаємодоповнення та перевірки достовірності отриманих результатів.

Прогнозування надходжень до бюджету залишається однією із основних проблем, з точки зору повноти охоплення дохідних джерел та реалістичності їх оцінки, а також є визначальним параметром під час складання прогнозу бюджету. Тому необхідно **окремо визначати показники дохідної та витратної частин бюджету** із застосуванням різних методів прогнозування, а потім узгоджувати отримані результати прогнозу.

Для **прогнозування основних статей доходів** доцільно використовувати такі методи:

- детерміністичний;
- економетричного моделювання;
- часового тренду;
- математичного моделювання;
- експертних оцінок.

3.1.1. Детерміністичний метод

Детерміністичний метод передбачає встановлення залежності прогнозованої величини з відомими або визначеними відомими змінними. Через легкість застосування та інформаційну гнучкість цей метод вважається **найбільш актуальним для прогнозування доходів місцевих бюджетів**.

Оскільки понад 70–90 % доходів бюджету (залежно від рівня бюджету) забезпечують **податкові надходження**, то основне завдання полягає у визначенні саме їх обсягів. Обсяг податкових надходжень (**ПН**) залежить від податкової бази (**ПБ**), ставки податку (**t**), зміни обсягів заборгованості за конкретним податком (**ΔЗА**) та наданих податкових пільг (**ПП**), а також від нормативу відрахувань податку до нижчого рівня бюджету, у разі якщо він законодавчо визначений, як закріплений або регулюючий (**НВ**):

$$ПН_{ij} = (ПБ_{ij} \cdot t_{ij} + \Delta ЗА_{ij} - ПП_{ij}) \cdot НВ_{ij}, \quad (1)$$

де **i** – індекс року;

j – індекс податку.

Отже, для прогнозу **ПН** необхідно отримати прогноз щодо кожної змінної у формулі (1).

Детерміністичний метод прогнозування з метою спрощення розробки прогнозу та зменшення обсягів обробки необхідної первинної інформації **припускає відмову від прогнозування таких складних явищ**, як обсяг наданих податкових пільг, несвоєчасність сплати податкових платежів до бюджету та ухилення від сплати податків. Замість цього передбачається, що податкові втрати від вказаних явищ становитимуть фіксовану частку від податкових надходжень до бюджету:

$$\alpha_{ij} = \frac{ПН(i-1)_j}{ПБ(i-1)_j \cdot t(i-1)_j \cdot НВ(i-1)_j}. \quad (2)$$

Крім того, передбачається постійна залежність **ПБ** від одного з макроекономічних показників (**МП**), зокрема ВВП, отже:

$$ПБ_{ij} = ПБ(i-1)_j \cdot \Delta МП_{ij}, \quad (3)$$

де **ΔМП_{ij}** – темпи приросту **МП** у відсотках до попереднього року. У такому разі формула (1) після спрощення має такий вигляд:

$$ПН_{ij} = \frac{ПН(i-1)_j}{t(i-1)_j \cdot НВ(i-1)_j} \cdot \Delta МП_{ij} \cdot t_{ij} \cdot НВ_{ij}. \quad (4)$$

У разі внесення змін до податкового або бюджетного кодексів, які можуть вплинути на розмір ставки податку, норматив відрахувань податку до нижчого рівня бюджету або податкову базу, з метою обліку наслідків таких змін елементів податку для **ПБ** у формулу вводиться поправочний коефіцієнт **K1ij**, який визначається шляхом експертних оцінок. Аналогічним чином вводиться поправочний коефіцієнт **K2ij** для обліку очікуваної експертом відносної зміни коефіцієнта **aij** у результаті змін ставки і бази податку за новим законодавством, а також поправочний коефіцієнт **Sij** для обліку абсолютної зміни **ПН** у результаті будь-яких неврахованих чинників.

У кінцевому вигляді формула для прогнозу податкових надходжень до бюджету з податку j в рік i виглядає так:

$$ПН_{ij} = ПН(i-1)_j \cdot \Delta МП_{ij} \cdot \frac{t_{ij} \cdot НВ_{ij}}{t(i-1)_j \cdot НВ(i-1)_j} \cdot K1_{ij} \cdot K2_{ij} + S_{ij}. \quad (5)$$

Детерміністичний метод прогнозування доходів бюджету дозволяє отримати достовірні прогнози надходжень до бюджету по кожному із визначених джерел, однак він **відрізняється значною трудомісткістю та може використовуватися лише на рівні окремої територіальної громади**, оскільки будь-які узагальнення та припущення без врахування регіональної специфіки розвитку територій будуть негативно впливати на точність розрахунків.

3.1.2. Метод економетричного моделювання

Економетричний метод відносять до більш складних та розвинених методів кількісного формалізованого прогнозування, що дозволяє отримувати залежності досліджуваних величин від набору характеристик, які спостерігаються як в економіці в цілому, так і в окремих економічних агентів. Отримавши залежність, можна спрогнозувати, як зміняться залежні величини від екзогенних параметрів. Побудову регресії можна проводити на основі даних **для окремих територіальних громад або країни загалом**, тимчасових рядів для конкретної територіальної громади (країни) або даних, отриманих за декілька періодів.

Економетричні моделі у загальному вигляді являють собою функцію виду:

$$Y = f(X_i), \quad (6)$$

де Y – доходи бюджету або будь-який інший макроекономічний індикатор;

X_i – чинники, що впливають на прогнозний показник, причому до їх переліку не обов'язково входить час.

Кількість таких чинників (i) зазвичай більша 1, але можна розглядати й однофакторну модель. Якщо виявлені на основі фактичних (емпіричних) даних залежності між функцією (Y) та чинниками-аргументами (X_i) використовуються у подальшому без змін, то така модель є екстраполяційною.

Відмінність такої економетричної моделі від моделі екстраполяційного тренду полягає у тому, що вона **дозволяє провести змістовний аналіз залежності (Y) від цілого спектру чинників**, а не тільки визначити тенденцію у часі.

Поодиноким випадком економетричного методу є **метод тимчасового тренду**, який припускає певну кореляцію значень досліджуваної величини з часом та/або власними значеннями у минулі періоди. У найпростішому варіанті використовується гіпотеза постійності темпів приросту доходів бюджету на величину $n\%$. Неточність цього методу буде зростати із збільшенням горизонту прогнозування. З метою підвищення точності прогнозів на основі тимчасових рядів доцільно будувати складніші економетричні моделі, що вимагають більшої кількості спостережень.

У більшості випадків економетричний метод прогнозування передбачає **використання багатфакторних моделей**. Найбільше розповсюдження отримала двохфакторна модель у формі виробничої функції, яка у літературі отримала назву функції Кобба-Дугласа:

$$Y = AK^\alpha \bullet L^\beta, \quad (7)$$

де K – капітал та L – праця – головні чинники, що впливають на Y ;

A – коефіцієнт пропорційності;

α та β – показники ступеня, які у класичній моделі функції Кобба-Дугласа, у сумі дорівнюють 1.

У сучасних умовах господарювання на основні чинники виробничої функції суттєво впливає науково-технічний прогрес (НТП), що знайшов свій прояв у модифікації моделі, зокрема передбачено, що $(\alpha + \beta) \neq 1$. У разі врахування у моделі чинника НТП має місце умова, що $(\alpha + \beta) > 1$. У такому випадку модель буде мати більш складний вигляд:

$$Y = AK^\alpha \bullet L^\beta \bullet e^\gamma, \quad (8)$$

де t – час;

$\gamma = (\gamma_K + \gamma_L)$ – коефіцієнт, що дозволяє виділити ступінь участі зміни ефективності капіталу та праці у зміні загальної ефективності;

e – основа натурального логарифму.

До основних недоліків економетричного методу прогнозування доходів бюджету можна віднести його трудомісткість, що вимагає значних додаткових організаційних та інформаційних витрат, складність інтерпретації економетричних моделей за допомогою економічної логіки та дещо нижча точність прогнозу порівняно з детерміністичним методом.

3.1.3. Метод математичного моделювання

Математичне моделювання полягає у побудові *інтегрованої моделі бюджетної системи* країни, що враховує економічні зв'язки між рішеннями найбільш важливих груп економічних агентів (платників податків та споживачів суспільних послуг, інституціональних секторів економіки). Для точного прогнозування такі моделі вимагають значного обсягу інформації, високої кваліфікації персоналу і застосування економетричних методів для оцінки певної частини параметрів моделі.

Важливою *перевагою такого моделювання* є можливість проводити експерименти з податковою політикою і витратами з метою виявлення їх середньо- та довгострокових наслідків для бюджету та економіки в цілому.

До методів математичного моделювання відносять також *імітаційні моделі*, в яких передбачено відображення динамічних взаємозв'язків між основними параметрами бюджету. Для імітаційного моделювання характерно відтворення явища, що досліджується, на математичній або будь-якій іншій моделі із збереженням визначеної логічної структури та взаємозв'язків між показниками з метою отримання інформації про стан об'єкта, який аналізується, у разі зміни окремих параметрів системи або при різних варіантах поведінки структурних елементів.

На базі імітаційних моделей, які розроблені у вигляді *спеціальних комп'ютерних програм*, може здійснюватися перевірка різноманітних гіпотез щодо розвитку бюджетної політики.

3.1.4. Метод експертних оцінок

Метод експертних оцінок відіграє основну роль у сфері *розробки прогнозів із подовженням горизонтом* та полягає у використанні професійної інтуїції експертів з бюджетного планування (прогнозування) та/або менеджменту великих платників податків. Цей метод використовується у разі неможливості застосування будь-якого із попередніх трьох методів.

У випадку, коли значна частина податкових надходжень отримується від невеликої групи підприємств, то можна запросити у них власні прогнози щодо обсягів виручки від реалізації та прибутку, фонду оплати праці тощо. Щодо прогнозування надходжень від інших платників податків, то доцільно використовувати детерміністичний метод.

Найбільше розповсюдження серед експертних методів отримали:

- метод «круглого столу» (метод комісій);
- метод «мозкового штурму»;
- метод Дельфі.

Метод «круглого столу», або метод комісій, передбачає обговорення проблеми прогнозу групою експертів з метою узгодження уявлень щодо можливих шляхів її вирішення та розробки єдиної спільної думки з цього приводу. Обмеженість цього методу полягає у тому, що від початку існує установка на знаходження

компромісу, а це збільшує ризик вибору не найбільш оптимальних та раціональних рішень. Крім того, значний тиск на думку експертів та прийняття рішення чинить авторитет учасників круглого столу.

Метод «мозкового штурму (атаки)» відрізняється широкими можливостями щодо колективної генерації ідей. Позитивним моментом цього методу також є заборона критики думок експертів з боку колег, що дозволяє увібрати у підсумкове спільне рішення будь-які нестандартні, на перший погляд, та інноваційні за своєю суттю думки.

Метод Дельфі посідає провідне місце серед експертних інструментів прогнозування та дозволяє досягати максимально узгодженої позиції команди експертів щодо проблеми дослідження за рахунок організації декількох турів інтерактивних індивідуальних опитувань із використанням спеціально підготовлених анкет опитування. Отримані під час кожного туру результати опитувань аналізуються та доводяться до експертів, які можуть погодитися із отриманою загальною думкою колег або обґрунтувати власну, відмінну від запропонованого рішення, позицію із визначенням причин відмови. Процедура опитування продовжується до тих пір, поки не виникне ситуація, коли новий тур опитування уже не вплине суттєво на кінцевий результат. Недоліком цього методу є значна уніфікація отриманих результатів, що може призвести до втрати індивідуального неординарного прогнозу, який може передбачати зміну усталеної передбачуваної траєкторії розвитку бюджетної політики держави.

3.2. Методи планування та прогнозування видатків бюджету та їх характеристика

Проблемні питання процесу прогнозування:

- недостатня передбачуваність зовнішніх факторів;
- складнощі формалізації процедур прогнозування;
- низька якість прогнозу макроекономічних та нормативно-правових показників.

Для розробки *прогнозу витратної частини бюджету* доцільно використовувати такі методи:

- нормативний метод;
- метод визначення контрольних цифр;
- економетричний метод оцінки потреб у витратах;
- кількісні методи бюджетного прогнозування;
- програмно-цільовий метод.

3.2.1. Нормативний метод

Нормативний метод визначення обсягів витрат полягає у техніко-економічному обґрунтуванні прогнозів із застосуванням норм і нормативів та передбачає *формування бюджету знизу догори*, коли фінансовими органами територіальних громад визначаються обсяги бюджетних витрат на основі затверджених норм і нормативів у абсолютному виразі у розрізі бюджетних галузей та в розрахунку на душу населення (для визначення обсягів суспільних благ та послуг) і пропонуються до подальшого застосування з метою формування проєкту бюджету як окремого регіону (області), так і держави в цілому.

Нормативи – це відносні показники, що характеризують ступінь використання ресурсів, тому їх розробка передбачає аналіз різних груп чинників (забезпеченість різними видами ресурсів, обсяг власних та делегованих державою на місцевий рівень функцій, кількість бюджетних установ, загальна чисельність працюючих у бюджетній сфері, фонд оплати праці працівників, витрати на оплату житлово-комунальних послуг тощо), які відображають потребу у бюджетному фінансуванні кожної бюджетної галузі, територіальної громади тощо.

Нормативи відображають бажаний рівень споживання суспільних благ та послуг, тому їх визначення повинно супроводжуватися економічно обґрунтованими розрахунками та враховувати побажання громадськості. Доцільно перед законодавчим визначенням показників таких нормативів провести економічну експертизу з метою мінімізації ризику включення до бюджету необґрунтованих витрат. Для перевірки достовірності нормативів

фінансовим органам доводиться використовувати інші методи або способи визначення нормативів бюджетних витрат.

Для розрахунків на макрорівні застосовуються збільшені норми та нормативи. Розрізняють нормативи двох типів: нормативи першого типу регламентують взаємовідносини між державою та суб'єктами господарювання у частині отриманих результатів діяльності (наприклад ставки податків), нормативи другого типу характеризують вимоги, що висуваються суспільством до ефективності використання ресурсів. Вони фіксують мінімально припустиму величину економічної ефективності використання ресурсів, тобто суспільно виправданий обсяг їх витрат для досягнення найбільшого економічного ефекту.

Нормативний метод визначення бюджетних витрат дозволяє об'єктивно оцінити потреби бюджетної сфери у ресурсах, виходячи із розрахунку мінімально необхідних витрат у складі витратної частини фінансового плану держави на середньострокову перспективу, та створити умови для їх ефективного використання. *Недоліком цього методу* є відсутність узгодженості обсягів бюджетних зобов'язань, визначених на основі застосування нормативів, з реальними можливостями бюджетної системи щодо забезпечення їх фінансування.

Застосування нормативного методу для *довгострокового прогнозування бюджетних витрат є проблематичним*, оскільки термін дії нормативів є обмеженим, через постійно зростаючі потреби населення внаслідок розвитку економіки країни, запровадження інновацій у виробництво, що призводить до перегляду їх числового значення. Тому нормативи можна розглядати лише як умовно стабільні показники, які не можуть гарантувати передбачуваність бюджетної політики держави та органів місцевого самоврядування на перспективу.

Через зазначені недоліки нормативного методу необхідно його доповнювати балансовим методом, який дозволяє узгодити потреби держави з наявними ресурсами (матеріальними, трудовими, фінансовими), уникнути можливих диспропорцій між доходами і витратами на всіх рівнях бюджетної системи.

3.2.2. Метод визначення контрольних цифр

Метод визначення контрольних цифр дозволяє на основі аналізу мінімальних потреб у *бюджетному фінансуванні у галузевому та територіальному розрізі* визначити головним розпорядникам бюджетних коштів основні показники (контрольні цифри) обсягів бюджетних витрат. Ґрунтуючись на нормах чинного законодавства та виходячи із пріоритетів розвитку держави, територіальних громад та бюджетних галузей, зазначений метод припускає формування кожним із головних розпорядників бюджетних коштів показників про мінімальні потреби у бюджетному фінансуванні.

Формування витратної частини бюджету із використанням методу контрольних цифр відбувається знизу догори, що передбачає передачу отриманих даних фінансовими органами, які відповідають за складання нижчестоящого бюджету до вищестоящого, де відбувається зіставлення отриманих показників бюджетних витрат із прогностичними показниками доходів відповідного бюджету. У разі їх збалансованості або наявності у вищестоящого бюджету джерел фінансування дефіциту отримані дані трансформуються у *контрольні цифри*.

Дані щодо обсягів бюджетного фінансування представляються у фінансовий орган у кількох варіантах, що відповідають різним сценаріям розвитку економіки. Різні варіанти контрольних цифр розглядаються урядом, який згодом візьме за основу один із них під час складання прогнозу бюджету. Під час розробки середньострокового та довгострокового прогнозу бюджету необхідно враховувати різні варіанти сценарію розвитку економіки.

Метод визначення контрольних цифр *доцільно також використовувати при визначенні мінімально необхідних обсягів бюджетних витрат*, а також при прогнозуванні інших витрат бюджету (зокрема, позапланових видатків бюджету, спричинених загостренням соціально-політичної та економічної ситуації в країні), які фінансуються поза обсягами бюджетних програм.

3.2.3. Економетричний метод оцінки потреб у витратах

Економетричний метод оцінки потреб у витратах ґрунтується на основі розробки статистичних багатофакторних моделей оцінки витрат на окремі бюджетні галузі, зокрема, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру тощо. *Перевагою цього методу* є можливість здійснювати оцінку існуючих причинно-наслідкових зв'язків і виявляти чинники, що впливають на загальну величину витрат бюджету.

Оцінка впливу зміни окремих чинників на величину витрат дозволяє уряду розробляти заходи щодо мінімізації загального обсягу бюджетних витрат. Прогнози, отримані за допомогою економетричних моделей, є інструментом реалізації державної бюджетної політики та здійснення контролю за показниками обсягів фінансування окремих бюджетних галузей.

До переваг економетричного методу необхідно також віднести можливість характеризувати об'єкт прогнозу (бюджет) сукупністю критеріїв, пов'язаних балансовими, функціональними чи стохастичними співвідношеннями, надавати одночасне відображення у моделі багатьох факторів з урахуванням їх взаємовпливу, отримання на підставі моделей варіантів прогнозу для широкого діапазону вихідних умов і припущень.

Недоліком економетричного методу оцінки потреб бюджету у витратах є складність його застосування у сучасних умовах через нестабільність тенденцій розвитку економіки держави та світу в цілому, недостатній обсяг необхідної інформації та складність перевірки прогнозу працівниками фінансових органів. Враховуючи вищезазначене, економетричні методи рекомендується використовувати у процесі розрахунку витратної частини бюджету на середньостроковий період через недостатню достовірність прогнозів.

3.2.4. Кількісні методи бюджетного прогнозування

Кількісні методи бюджетного прогнозування – системний аналіз і математичне моделювання. В умовах нестабільної економіки та значного впливу на формування та прогнозування бюджету інституціональних чинників, які важко піддаються прогнозуванню через їх ірраціональний характер прояву, застосування економетричного методу значно ускладнюється. Тому для бюджетного прогнозування в умовах невизначеності та асиметричності інформації доцільно використовувати сучасні кількісні методи дослідження.

Однією із форм економіко-математичних моделей, що описує взаємозв'язки характеристик економічних систем, є **економіко-математична модель (ЕСМ)**, яка ідентифікується на підставі обробки статистичних даних. Інноваційність цього методу полягає у тому, що побудова ЕСМ зводиться до переходу від понятійного опису економічного об'єкта до формалізованого кількісного опису, одержаного в наслідок обробки реальних даних статистичної звітності методами математичної статистики і подальшого декодування цього опису – економічної інтерпретації результатів.

Економіко-математичне моделювання широко використовується під час розробки довгострокових бюджетних прогнозів. Окремі країни застосовують інтегровані моделі рівноваги, де рівноважним рішенням є приведення наявних ресурсів до повного використання у довгостроковому періоді. При цьому зростання економіки в таких моделях пояснюється, у більшості випадків, такими чинниками: вдосконаленням технологій, накопиченням капіталу та збільшенням чисельності працюючого населення. Одночасно багато країн використовують менш формалізований підхід, що ґрунтується на темпах економічного зростання.

Недоліком таких моделей є невизначеність у їх динамічній структурі, що негативно впливає на достовірність довгострокових проєктувань особливо на перші роки. Тому зазвичай економічні проєктування для цих років розробляються за допомогою середньострокових макроекономічних моделей. Можливим варіантом вирішення такої проблеми може бути врахування достовірної

середньострокової стратегії як початок довгострокових проєктвань для перших років прогнозу, а потім їх пролонгація з використанням довгострокового моделювання для наступних років.

Сьогодні в Європі та США для розробки бюджетних прогнозів використовуються інтегровані математичні моделі на основі сучасної економічної теорії та економетричних оцінок змінних параметрів. Такі моделі прийнятні для країн з відкритою економікою, для яких характерна висока залежність від зовнішніх ринків. Оскільки зовнішні зміни чинять мережевий вплив на економіку, який можна врахувати тільки за допомогою інтегрованої моделі загальної рівноваги.

З метою дослідження довгострокового розвитку бюджету розробляються економіко-математичні моделі, що є системою рівнянь, які характеризують основні взаємозв'язки між бюджетними і макроекономічними показниками. Рівняння, що моделюють розвиток економіки, ґрунтуються на прийнятих допущеннях щодо економічної та бюджетної політики і основних показників (чисельність населення, продуктивність праці, темпи приросту ВВП тощо), які визначаються поза моделлю. При цьому більшість рівнянь досить проста і відображає тільки основні взаємозв'язки між змінними у довгостроковій перспективі. Для здійснення моделювання визначають бюджетні правила, які характеризують бюджетну політику в довгостроковій перспективі, і припущення для екзогенних змінних. На основі таких правил і припущень за допомогою рівнянь обчислюються змодельовані значення змінних.

Основний недолік таких моделей полягає у проблематичності визначення прийнятних науково обґрунтованих темпів довгострокового зростання для різних видів витрат і доходів бюджету. Це відносять передусім до обґрунтування темпів зростання витрат на охорону здоров'я, освіти, соціальний захист і соціальне забезпечення та інших дискреційних витрат. Щодо доходів, то їх прогнозують виходячи із припущення, що у довгостроковому періоді продовжиться поточна податкова політика або доходи будуть дорівнювати певному встановленому відсотку від ВВП.

3.2.5. Програмно-цільовий метод

Програмно-цільовий метод запроваджено з метою *підвищення ефективності державного управління* через бюджетне планування та прогнозування, що спричинено трансформацією планової економіки у ринкову та виникненням якісно нових відносин у бюджетному процесі. Починаючи з 2002 року формування та виконання державного та місцевих бюджетів в Україні здійснюється на основі програмно-цільового методу, який передбачає здійснення фінансування видатків бюджетів на підставі окремих державних програм економічного і соціального розвитку країни. Це дозволяє своєчасно виявляти і визначати джерела покриття дефіциту бюджету та здійснювати оцінку ефективності реалізації цих програм за допомогою показників результативності.

Програмно-цільовий метод виходить із необхідності визначення пріоритетних напрямів витрачання бюджетних ресурсів на досягнення суспільно значущих цілей, обов'язкового запровадження індикаторів кількісного вимірювання результатів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів з одночасним моніторингом і контролем за досягненням намічених цілей і результатів, а також забезпечення чіткого розмежування відповідальності між виконавцями за реалізацію кожної бюджетної програми, що призводить до *підвищення якості бюджетного менеджменту*.

Програмно-цільовий метод традиційно *вважають методом бюджетного планування* через обмеженість термінів виконання державних бюджетних програм. Однак через специфіку розвитку економіки, суспільства, фінансової системи та виробництва в сучасних умовах, а також через глобалізацію та зростання масштабів викликів, що виникають перед бюджетною системою та державою в цілому, як то старіння населення, екологічні проблеми, вирішити які у середньостроковому періоді вже не реально. Тому досягнення визначених цілей соціального, економічного та наукового розвитку держави можливо лише у довгостроковому періоді на основі реалізації бюджетних програм при збалансованому забезпеченні необхідними ресурсами та ефективному розвитку суспільного виробництва.

3.2.6. Сценарна форма розроблення прогнозів

Кожний із розглянутих методів бюджетного прогнозування має свої недоліки та переваги, тому вибір найбільш прийняттого та оптимального, з точки зору розробників, методу залежить від обсягів та достовірності первинної інформації, часових горизонтів, очікуваних результатів прогнозів та можливості їх адаптації до конкретних завдань у рамках проведеного дослідження. Зазначені обмеження щодо застосування методів прогнозування у бюджетному процесі зумовили розповсюдження **методу складання соціально-економічних сценаріїв**, який активно використовується у сфері міжнародних відносин з кінця 50-х – початку 60-х років XX сторіччя.

Сценарна форма представлення варіантів розвитку соціально-економічних систем, зокрема й бюджетної, дозволяє оцінити складність майбутнього та забезпечити структуризацію невизначеностей, що суттєво полегшує розробку варіантів можливого розвитку об'єкта (у цьому випадку – бюджету). Враховуючи, що в сучасній практиці бюджетування уряд зобов'язаний розробляти **три сценарії бюджету** – базовий, песимістичний та оптимістичний – та подавати на розгляд парламенту той, що більше відповідає тенденціям соціально-економічного розвитку країни на момент його затвердження, то зазначений метод доцільно використовувати при визначенні довгострокових прогнозів.

Технологія бюджетного прогнозування ґрунтується на критичних припущеннях щодо граничних значень основних макроекономічних показників, на базі яких робиться прогноз. В основу прогнозування покладена умова, що уряд має визначитися з необхідним обсягом наявних фінансових ресурсів на весь період дії прогнозу, або запровадити бюджетні обмеження, що зафіксовані у чинному законодавстві та будуть діяти протягом усього періоду. Через такі обмеження та припущення, на базі яких розробляється бюджетний прогноз, існує висока вірогідність, що **перелік можливих сценаріїв** розвитку подій у майбутньому буде значно розширено.

Бюджетна стратегія (прогноз) не передбачає того, що відбудеться у майбутньому, а тільки те, що могло б статися при цьому наборі бюджетних правил і припущень щодо екзогенних змінних. Фактично бюджетне прогнозування забезпечує *спосіб здійснення оцінки поточної бюджетної політики на перспективу* та надає можливість порівняти її з іншими варіантами прогнозу.

3.3. Необхідність модифікації методів бюджетного планування та прогнозування

Технології побудови довгострокових прогнозів можуть бути різноманітними, деякі фахівці використовують стандартні бюджетні методи, інші методи ґрунтуються на методиках складання звітності та аналізу майбутнього за допомогою балансового звіту. Деякі беруть за основу урядову довгострокову концепцію розвитку суспільства; інші зосереджуються на головних урядових програмах (наприклад, соціальне страхування, реформування системи освіти та охорони здоров'я тощо), які мають тривалий термін реалізації.

Усі *довгострокові прогнози вимагають значних припущень* щодо тенденцій економічного та соціального розвитку держави, зокрема темпів приросту ВВП, рівня інфляції, тривалості життя населення тощо. Замість того, щоб обговорювати методологічні відмінності, ця сфера бюджетного прогнозування намагається поєднати різні технології прогнозів з існуючими бюджетними практиками та правилами. Якщо стійкий розвиток стане тривалим у часі, цілком ймовірно, що бюджетні практики еволюціонуватимуть, щоб використовувати подовжений період тренду для аналізу механізму формування доходів і витрат та розробки на цій основі пропозицій.

Необхідно пам'ятати, що *довгострокове бюджетне планування залишається орієнтованим на видаткову частину бюджету*. Воно не має обов'язкового характеру, і це є принциповим, оскільки кожний новий уряд не повинен бути пов'язаним із рішеннями своїх попередників. Навпаки, він повинен мати можливість визначати нові пріоритети (Ш. Бланкарт, 2000).

Роль формалізованих методів у бюджетному прогнозуванні.

Використання суворо формалізованих методів для розробки довгострокових прогнозів не є вирішальним чинником щодо оцінки їх якості та достовірності, оскільки формули та розрахунки виконують лише роль допоміжних інструментів, забезпечуючи перевірку окремих параметрів наукових гіпотез, а також полегшуючи структурування пропозицій щодо кількості змінних та наявних взаємозв'язків між об'єктом дослідження. В умовах невизначеності, соціальних стресів, політичної кон'юнктури та інших інституціональних чинників, які мають значний вплив на формування макроекономічних тенденцій, значно ***зростає роль неформалізованих методів прогнозування***, які базуються на досвіді та інтуїції кваліфікованих експертів.

В умовах циклічності розвитку економіки, посилення залежності її стану від впливу зовнішніх шоків та суб'єктивних чинників усе більш актуальною стає ***необхідність прогнозування економічних процесів на довгострокову перспективу***. При цьому класичні методи прогнозування через велику кількість оціночних показників у моделях стають недостатньо ефективними.

Оскільки показники, що характеризують економічні процеси, описуються часовими рядами, то як методи рішення таких завдань можуть використовуватися статистичні методи прогнозування часових рядів. На жаль, такі методи не завжди задовольняють конкретні практичні вимоги і мало прийнятні до використання у конкретних практичних ситуаціях.

Враховуючи, що недоліком сучасних методів бюджетного прогнозування, які апробовані в країнах із розвиненою економікою, є те, що вони ***вимагають значного доопрацювання та адаптації до умов країн з ринками, що розвиваються***, доцільно розробку бюджетної стратегії держави вести з позиції генетичного підходу щодо вибору методів прогнозування, який передбачає моделювання процесів еволюції (трансформації), що відбуваються в економіці, та зводиться до перенесення залежностей, характерних для минулого та теперішнього стану, на майбутнє на основі встановлених причинно-наслідкових зв'язків.

Контрольні питання з теми

1. Класифікація методів бюджетного планування та прогнозування.
2. Способи планування та прогнозування бюджетних показників: підходи, методи, моделі.
3. Методи прогнозування видатків бюджету та їх характеристика.
4. Характеристика нормативного методу прогнозування видатків бюджету.
5. Характеристика методу визначення контрольних цифр прогнозування видатків бюджету.
6. Характеристика економетричного методу оцінки потреб у витратах під час прогнозування видатків бюджету.
7. Характеристика кількісних методів бюджетного прогнозування видатків бюджету.
8. Характеристика програмно-цільового методу прогнозування видатків бюджету.

Питання для самостійного опрацювання

1. Методи прогнозування доходів бюджету та їх характеристика.
2. Недоліки та переваги детерміністичного методу прогнозування доходів бюджету.
3. Недоліки та переваги методу економетричного моделювання прогнозування доходів бюджету.
4. Недоліки та переваги методу часового тренду прогнозування доходів бюджету.
5. Недоліки та переваги методу математичного моделювання прогнозування доходів бюджету.
6. Недоліки та переваги методу експертних оцінок прогнозування доходів бюджету.

План семінарського заняття

1. Методи прогнозування доходів бюджету та їх характеристика.

- 1.1. Детерміністичний метод.
- 1.2. Метод економетричного моделювання.
- 1.3. Метод часового тренду.
- 1.4. Метод математичного моделювання.
- 1.5. Метод експертних оцінок.

2. Методи прогнозування видатків бюджету та їх характеристика.

- 2.1. Нормативний метод.
- 2.2. Метод визначення контрольних цифр.
- 2.3. Економетричний метод оцінки потреб у витратах.
- 2.4. Кількісні методи бюджетного прогнозування.
- 2.5. Програмно-цільовий метод.

3. Методики планування та прогнозування бюджетних доходів та видатків, що використовуються у зарубіжних країнах.

4. Передумови для зміни методів і практик планування та прогнозування бюджетних показників доходів і видатків.

Тести для перевірки знань

1. Спосіб, алгоритм розробки прогнозу можливих змін у фінансовому забезпеченні реалізації основних напрямів соціально-економічного розвитку країни має назву:

- а) методи бюджетного прогнозування;
- б) методи планування доходів підприємства;
- в) способи планування витрат підприємства;
- г) засоби бюджетного планування.

2. Найбільш розповсюдженим вважається поділ усіх методів прогнозування на дві великі групи:

- а) інтуїтивні та евристичні;
- б) евристичні та формалізовані методи;
- в) математичні та формалізовані;
- г) кількісні та якісні.

3. Евристичні методи ґрунтуються на:

- а) кількісній оцінці та інтуїції з метою взаємодоповнення та перевірки достовірності отриманих результатів;
- б) використанні тих чи інших статистичних або функціональних залежностей між показниками;
- в) інтуїції та на використанні пізнавальних здібностей людей;
- г) кількісній оцінці макроекономічних показників.

4. Формалізовані методи ґрунтуються на:

- а) кількісній оцінці та інтуїції з метою взаємодоповнення та перевірки достовірності отриманих результатів;
- б) використанні тих чи інших статистичних або функціональних залежностей між показниками;
- в) інтуїції та на використанні пізнавальних здібностей людей;
- г) кількісній оцінці макроекономічних показників.

5. Комбіновані методи базуються на:

- а) кількісній оцінці та інтуїції з метою взаємодоповнення та перевірки достовірності отриманих результатів;
- б) використанні тих чи інших статистичних або функціональних залежностей між показниками;
- в) інтуїції та на використанні пізнавальних здібностей людей;
- г) кількісній оцінці макроекономічних показників.

6. Метод, який передбачає встановлення залежності прогнозованої величини з відомими або визначеними відомими змінними, називається:

- а) детерміністичний метод;
- б) метод економетричного моделювання;
- в) метод часового тренду;
- г) метод експертних оцінок.

7. Метод кількісного формалізованого прогнозування, що дозволяє отримувати залежності досліджуваних величин від набору характеристик, які спостерігаються як в економіці в цілому, так і в окремих економічних агентів, – це:

- а) метод часового тренду;
- б) метод економетричного моделювання;
- в) метод математичного моделювання;
- г) метод експертних оцінок.

8. Метод, який припускає певну кореляцію значень досліджуваної величини з часом та/або власними значеннями у минулі періоди, – це:

- а) метод економетричного моделювання;
- б) метод часового тренду;
- в) метод математичного моделювання;
- г) метод експертних оцінок.

9. Метод, який полягає у використанні професійної інтуїції експертів з бюджетного планування (прогнозування) та/або менеджменту великих платників податків, – це:

- а) метод економетричного моделювання;
- б) метод часового тренду;
- в) метод математичного моделювання;
- г) метод експертних оцінок.

10. Метод, який передбачає обговорення проблеми прогнозу групою експертів з метою узгодження уявлень щодо можливих шляхів її вирішення та розробки єдиної спільної думки з цього приводу, називається:

- а) метод Дельфі;
- б) метод економетричного моделювання;
- в) метод «мозкового штурму»;
- г) метод комісій.

11. Метод, який дозволяє на основі аналізу мінімальних потреб у бюджетному фінансуванні у галузевому та територіальному розрізі визначити головним розпорядникам бюджетних коштів основні показники (контрольні цифри) обсягів бюджетних витрат, – це:

- а) метод визначення контрольних цифр;
- б) економетричний метод оцінки потреб у витратах;
- в) кількісні методи;
- г) програмно-цільовий.

12. Метод, який ґрунтується на основі розробки статистичних багатofакторних моделей оцінки витрат на окремі бюджетні галузі, зокрема: охорону здоров'я, освіту, науку, культуру тощо, – це:

- а) метод визначення контрольних цифр;
- б) економетричний метод оцінки потреб у витратах;
- в) кількісні методи;
- г) програмно-цільовий.

Теми рефератів

1. Генеза методологічних засад бюджетного прогнозування.
2. Причини та переваги використання комбінованих методів прогнозування у сучасних умовах.
3. Сучасні технології та підходи до побудови довгострокових прогнозів.
4. Сутність та характеристика сценарної форми розробки бюджетних прогнозів.
5. Програмно-цільовий метод бюджетного планування та прогнозування: переваги та перспективи використання.

ТЕМА 4

ВЗАЄМОЗАЛЕЖНІСТЬ БЮДЖЕТУ ТА МАКРОЕКОНОМІЧНИХ ПОКАЗНИКІВ

4.1. Макроекономічні чинники впливу на формування бюджетних прогнозів.

4.1.1. Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет.

4.1.2. Структура видатків бюджету.

4.1.3. Структура та темпи приросту доходів бюджету.

4.1.4. Темпи економічного зростання.

4.1.5. Рівень і темпи інфляції.

4.1.6. Рівень безробіття.

4.1.7. Дефіцит бюджету та джерела його фінансування.

4.1.8. Державний борг.

4.1.9. Стан рахунку поточних операцій платіжного балансу.

4.1.10. Темпи зростання обсягів виробництва.

4.2. Рекомендації щодо мінімізації впливу негативних чинників на формування бюджетних прогнозів.

4.1. Макроекономічні чинники впливу на формування бюджетних прогнозів

У процесі розробки та проведення бюджетної політики особливої актуальності набуває **визначення та оцінка чинників впливу політики** на загальну економічну ситуацію в країні та передбачення масштабів реагування бюджету на зміну динаміки основних макроекономічних змінних. Ефективність бюджетної політики буде досягатися лише за умови її одночасної реалізації та узгодження з розподільною і перерозподільною функціями, які забезпечують надання державою суспільних благ (товарів і послуг) та впливають на структуру розподілу доходів і багатства.

Важливою передумовою для розробки оптимальної моделі бюджетної політики та ефективності механізму її реалізації є необхідність врахування зовнішніх та внутрішніх чинників.

Зовнішні чинники бюджетної політики:

- залежність держави від економічних відносин з іншими державами щодо поставок палива, сировини, матеріалів;
- обмін технологіями;
- експортні можливості самої держави;
- інтеграція держави зі світовими системами.

Внутрішні фактори бюджетної політики:

- економічні – пов’язані з макроекономічними процесами, які відбуваються у сфері соціального виробництва;
- соціальні – пов’язані з особливостями відтворення робочої сили і населення країни в цілому;
- політичні – пов’язані з забезпеченням обороноздатності країни, підтримкою внутрішнього правопорядку, зміцненням законодавчої і виконавчої влади.

Вплив стану економіки на достовірність прогнозів.

За умови стабільності економіки об’єктивно існує висока передбачуваність економічних показників на короткостроковий період, що є достатнім для планування щорічного балансу. У разі коли економіка не стабільна об’єктивно зменшується вірогідність бюджетного прогнозування зокрема, та економічних параметрів загалом. Помилки в прогнозуванні соціально-економічного розвитку, ***недооцінка наслідків негативних процесів в економіці*** прирікають бюджетне планування на невдачу. Досягнення бюджетної стабілізації ускладнюється в умовах відкритої економіки, оскільки більшість економічних систем тісно пов’язані між собою через процес виробництва та переміщення капіталу. Крім того, на практиці може виникати конфлікт між різними цілями бюджетної політики, тому основне завдання державної політики полягає у мінімізації виникаючих протиріч.

Для забезпечення досягнення цілей політики стабілізації у рамках відкритої економіки в розпорядженні уряду є дві групи інструментів економічної політики – ***інструменти регулювання попиту й інструменти регулювання пропозиції***. Регулювання попиту вважається найбільш ефективним напрямом макроекономічного корегування й може включати політику зміни видатків і політику переключення видатків. Оскільки ***бюджетна політика***

є складовою фінансової політики, то вона також поділяється на політику стабілізації, економічного зростання та стримування ділової активності, в частині забезпечення держави необхідними фінансовими ресурсами для виконання покладених на неї функцій і завдань.

Бюджетна політика стабілізації спрямована на підтримання макроекономічної рівноваги на основі сталих обсягів виробництва при стабільності цін. При цьому виділяють два види цієї політики:

- 1) політика стабілізації після економічного спаду, яка має стимулюючий характер;
- 2) політика стабілізації у період економічного піднесення, яка має обмежувальне спрямування.

У реаліях України поки що можна говорити лише про проведення бюджетної політики стимулюючого характеру, спрямовану на згладжування циклічних коливань економічного розвитку та завершення структурної перебудови господарського комплексу. Економіка ніколи не знаходиться у стані спокою. Відбуваються циклічні коливання її активності, що призводить до зміни основних макроекономічних показників. Залежно від того, у якій фазі циклу перебуває економіка держави – стиснення, пожвавлення, експансії або вершини – *урядом обирається і проводиться відповідна бюджетна політика.*

Циклічність розвитку економіки.

Економічні цикли мають об'єктивний характер, вони відбуваються з регулярною періодичністю (теорія довгих та коротких хвиль економічної активності), однак передбачити, в який саме момент відбудеться перехід економіки із фази експансії у фазу стиснення і навпаки – поки що неможливо. Тому сьогодні основна увага дослідників зосереджена на динамічних аспектах зростання або падіння економічної активності.

Основним показником, що визначає перехід економіки із однієї фази в іншу, є *зміна темпів приросту національного валового доходу Y (або ВВП)*, який характеризується сукупністю основних індикаторів $C + I + G$ (споживання приватного сектору + інвестиції приватного сектору + державні видатки). Найбільшу

залежність від зміни фази економічного циклу мають інвестиції та процес виробництва капітальних благ тривалого терміну використання, оскільки вони мають підвищену амплітуду коливань при зміні економічної активності.

Зміна обсягів споживання приватного сектору має певний часовий лаг до зміни фази економічного циклу, однак також піддається його впливу. Тому згладжувати піки коливань економіки уряду доводиться за рахунок державних видатків, обсяг яких безпосередньо залежить від характеру бюджетної політики, а також визначених джерел фінансування дефіциту бюджету у разі його наявності.

За характером реалізації бюджетну (фіскальну) політику поділяють на дискреційну та недискреційну.

Дискреційна політика передбачає здійснення державою певних заходів (внесення змін до системи оподаткування та державних видатків, пошук джерел залучення коштів для фінансування дефіциту бюджету тощо), спрямованих на реалізацію стратегічних і тактичних завдань соціально-економічного розвитку держави.

Недискреційна бюджетна (фіскальна) політика полягає у використанні певних фінансових інструментів – «вмонтованих стабілізаторів», які автоматично регулюють ситуацію в економіці. До них належать податки, державні соціальні виплати, різні субсидії, процентні ставки тощо. Основними змінними в «бюджетних параметрах» є G і T , які відображають зміни в обсягах державних видатків та податкових ставках (державних доходів) відповідно. Ці зміни відбуваються автоматично за рахунок відповідної вбудованої пристосованості у відповідь на зміни у приватному секторі. Зміни темпів приросту національного валового доходу Y , в наслідок змін, що відбулися у приватному секторі через коливання економічної активності, таких як зміна обсягів інвестування I , будуть залежати від відповідних відкликів (змін) G і T . Зміни бюджетних параметрів та дії «вмонтованих стабілізаторів» будуть безпосередньо *впливати на структуру доходів і видатків бюджету* у кожному конкретному періоді.

Ефективність бюджетної політики залежатиме від виконання таких умов, як оптимізація структури доходів і видатків державного бюджету, обсягів дефіциту державного бюджету й державного боргу з позицій реалізації наслідків економічної кризи та водночас цільових проєктів і пріоритетів бюджетної стратегії.

Чинники впливу на реалізацію бюджетної політики держави:

- 1) макроекономічні чинники;
- 2) чинник адміністрування та реформування бюджетної та податкової системи;
- 3) врахування стратегічних та тактичних цілей загальної економічної політики при проведенні бюджетної політики;
- 4) інформаційне забезпечення процесу розробки та проведення бюджетної політики України.

Макроекономічні чинники впливу на бюджетну політику держави:

- рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду);
- структура видатків бюджету;
- структура та темпи приросту доходів бюджету;
- темпи економічного зростання;
- рівень і темпи інфляції;
- рівень безробіття;
- дефіцит бюджету та джерела його фінансування;
- державний борг;
- стан рахунку поточних операцій платіжного балансу;
- темпи зростання обсягів виробництва.

4.1.1. Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет

У сучасних умовах серед науковців **відсутній консенсус щодо визначення оптимальних розмірів бюджету та його структури**. Аналіз наукових джерел свідчить, що значна частина ключових питань щодо визначення оптимального розміру бюджетних витрат для конкретної країни з урахуванням внутрішніх і зовнішніх чинників залишається не вирішеною. Тому щорічно, визначаючи основні напрями бюджетної політики України

на відповідний рік, науковці та практики дискутують з приводу основного параметру бюджетної політики – частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет.

Співвідношення обсягу бюджету і ВВП – важлива економічна проблема, зумовлена особливостями функціонування моделі економіки конкретної держави. Залежно від соціального навантаження на бюджет виділяють *три основні моделі перерозподілу ВВП через бюджет*:

- американська, коли через бюджет перерозподіляється 30–35 % ВВП;

- західноєвропейська, за якої через бюджет перерозподіляється 40–50 % ВВП;

- скандинавська, коли через бюджет перерозподіляється 60–65 % ВВП.

У більшості країн перерозподіл здійснюється у діапазоні від 30 до 50 % ВВП. Існує тісна залежність між обсягами ВВП, об'єктивними розмірами відтворювальних процесів, з одного боку, та величиною фінансових ресурсів держави, що обслуговує ці процеси – з другого. При цьому бюджет у структурі економічного зростання має формувати стратегічні параметри розвитку української економіки, а не бути лише пасивною реакцією на спонтанні ринкові зміни.

Зростання ролі держави у перерозподілі доходів характерне для усіх європейських країн, їх загальною ознакою є значна частка державних видатків у ВВП. Можна стверджувати, що у більшості країн із розвиненою ринковою економікою показники, що характеризують бюджетне навантаження, є порівняними. За рахунок об'єднання економічної, фінансової, валютної, кредитної системи в європейських країнах відбувся *процес конвергенції* – зрівнювання значення показників бюджетного дефіциту, державного боргу, інфляції, процентних ставок тощо. Серед основних переваг такої інтеграції – скоординований рівномірний розвиток усіх держав-членів ЄС. Недоліком такого об'єднання є неможливість окремої країни проводити прискорений розвиток власної економіки.

Демократія породжує таку державу, яка їй бажана. На жаль, на питання – чи було таке розширення повноважень держави гарною або поганою політикою і чи повинна вона отримати схвалення усіх, хто щиро зацікавлений у збереженні й удосконаленні позитивних сторін нашої системи, – на ці питання історія якщо і відповість, то лише через багато часу. У політиці, як ні в якій іншій сфері, правильно, що дорога в пекло вимощена добрими намірами (П. Самуельсон, 1992).

Для забезпечення зростання економіки Україна вже фактично вичерпала всі можливості щодо розширення діапазону державних функцій, у частині їх бюджетного фінансування. Окремі вчені вважають, що для нашої країни точка оптимуму або реверсу обсягів державного споживання становить 25–27 % ВВП, інші визначають його на рівні 32–33 % ВВП (без урахування соціальних трансфертів). *Подальше збільшення державних видатків уже є загрозливим для розвитку країни.* Особливо в період стагнації вітчизняної економіки, що відбувається у сучасних умовах через військову агресію Російської Федерації, необхідно скорочувати видатки бюджету.

Перш ніж проводити *консолідацію бюджету* і шукати механізми її реалізації, необхідно чітко визначитися на державному рівні, яку економіку попиту або пропозиції уряд намагається побудувати в країні, оскільки від цього буде залежати вибір напрямів та обсягів витрачання бюджетних коштів.

Економіка попиту передбачає значні державні дотації (соціальні трансферти) з бюджету для підтримки сукупного попиту в країні. Для того щоб відбувся мультиплікаційний ефект від витрачання бюджетних коштів, необхідно обмежити обсяг імпорту в країну і тим самим припинити відтік валюти із країни. Зробити це буде проблематично в умовах вступу України у ВТО. Крім того, для виходу економіки із кризи необхідно спрямовувати бюджетні кошти на інвестиції, а не на споживання.

В Україні необхідно розбудовувати *економіку пропозиції* за рахунок запровадження імпортозаміщуючих технологій та збільшення обсягів вітчизняних товарів і послуг. Така модель економіки передбачає збільшення обсягів державних інвестицій на

інноваційні та інфраструктурні проєкти, що призведе до зростання державного боргу, при цьому ефект буде відчутним лише у середньо- та довгостроковій перспективі. З неможливістю постійно стимулювати попит в умовах глобальної економічної рецесії стикнулися уряди всіх провідних країн світу. Через обмеження державних інвестицій, падіння рівня життя населення, скорочення обсягів приватних інвестицій та недоступність кредитних ресурсів усе частіше лунають пропозиції про повернення виробництва у метрополії, як одного із варіантів антикризового маневру держав, з метою скорочення рівня безробіття та створення нових робочих місць.

Фактично сьогодні у світі розглядається питання про *перехід до нової моделі побудови економічних відносин* – економіки пропозиції, яка передбачає модернізацію як базису – виробництва, так і її надбудови – характеру суспільних відносин. І саме бюджетна політика відображає тип економічної моделі держави.

4.1.2. Структура видатків бюджету

Держава, витрачаючи бюджетні кошти, поводить себе так само, як і будь-який інший економічний агент. За рахунок системи державних закупівель та фінансування бюджетних програм держава визначає і спрямовує переміщення грошових ресурсів відповідно до пріоритетів соціально-економічного розвитку країни. При цьому більша частина державних видатків оплачується за рахунок податкових надходжень.

Особливістю України є те, що *стрімке зростання питомої ваги податків у ВВП* не було забезпечено їх ефективним використанням з боку держави, спрямованим на вирішення проблем економічного розвитку. Про що свідчить значне скорочення темпів зростання ВВП. У цьому контексті необхідно наголосити, що одним із визначальних негативних чинників, який вплинув на призупинення темпів зростання ВВП, є зміна структури видатків зведеного бюджету. Досягнення Україною у 2004 році найвищих у Європі темпів приросту ВВП на рівні 12,1 % було забезпечено,

зокрема, скороченням питомої ваги витрат на фінансування соціально-культурних заходів до 51,2 % від загального обсягу видатків. Однак утримати витрати на цьому рівні не вдалося і в подальшому відбувається тенденція до їх поступового збільшення до показника понад 60 % від загального обсягу видатків. При цьому темпи приросту видатків на соціально-культурну сферу випереджали темпи зростання видатків зведеного бюджету.

В умовах економічної рецесії, хронічного дефіциту бюджету та загрозливих обсягів державного боргу уряду необхідно **знайти баланс між обсягом соціальних функцій держави та рівнем їх фінансового забезпечення** або запропонувати альтернативні шляхи їх фінансування. Виконання соціальних функцій потребує від держави дедалі більших за масштабами обсягів фінансування соціальних програм, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів і потреба в яких зростає з кожним днем. Отже, існує пряма залежність бюджетної політики держави від стану економіки, яка створює базу для формування державних ресурсів та одночасно потребує сприятливих умов та державних гарантій для свого розвитку. Значною мірою **економічне зростання залежить від структури видатків бюджету**, яка, в свою чергу, обумовлена суспільним способом виробництва, політичним устроєм країни, менталітетом населення та функціями держави.

Сучасне суспільство вимагає, аби уряд узяв на себе важливішу роль: від встановлення правил і забезпечення їх дотримання до розвитку інфраструктури, фінансування наукових досліджень, забезпечення освіти, охорони здоров'я і будь-яких видів соціального захисту. Багато таких витрат є довгостроковими і багато з них призведе до довгострокових наслідків. Якщо ми хочемо, аби ці гроші були витрачені добре, потрібно спочатку всесторонньо продумати, що хочемо отримати і в якому напрямі нам рухатися далі (Дж. Стігліц, 2011).

4.1.3. Структура та темпи приросту доходів бюджету

Складання бюджету держави в умовах демократичного суспільства – це завжди *пошук компромісу між економічною необхідністю та політичною доцільністю*, між загальнодержавними та приватними інтересами, оскільки за рахунок бюджетних коштів відбувається надання гарантованих суспільних благ та послуг, вартість яких визначається споживачами – платниками податків – на основі суб'єктивно-психологічних оцінок.

Особливості формування доходів бюджету.

Враховуючи показники темпу приросту ВВП та індексу інфляції (особливо впродовж 2015–2018 років), необхідно констатувати, що таке зростання відбувалося за рахунок *«інфляційного податку»*, який виникає в умовах перевищення приросту грошової маси над приростом реального ВВП, наслідком чого є випереджаюче зростання середнього рівня цін. Отже, усі економічні агенти, насамперед населення, змушені сплачувати так званий інфляційний податок, який за допомогою вищих цін перерозподіляє частину їхніх доходів на користь держави, а потім через різні корупційні механізми у витратній частині держбюджету – на користь суб'єктів господарювання, пов'язаних із поточною владою.

Особливість *механізму дії цього податку* полягає у тому, що значною мірою він впливає на доходи найбідніших та середніх прошарків суспільства, ніж на заможних громадян. Оскільки доходи цих груп населення формуються в основному за рахунок заробітних плат, субсидій, допомог, що мають фіксований розмір. Через несвоєчасне індексування зазначених доходів відбувається *підвищення податкового навантаження для населення*, що отримує доходи у діапазоні від мінімальної заробітної плати до її середнього значення по країні. Тому інфляційний податок вважається регресивним.

Останні економічні та фіскальні тенденції у країні висунули на передній план *проблему фіскального напруження*. Оскільки майже 80 % доходів зведеного бюджету формується саме за рахунок податкових надходжень. Відповідно, відбувалося зростання питомої ваги податкової складової як у доходах бюджету, так і

у ВВП з одночасним збільшенням неподаткових надходжень. Після запровадження Податкового кодексу України відбулося суттєве зростання податкового навантаження на платників податків. Розпочався процес *фіскалізації публічних фінансів*, зменшення частки неподаткових надходжень у структурі доходів бюджету.

Збільшення податкового навантаження (зростання частки податкових надходжень у ВВП) свідчить про підвищення фіскальної ефективності податкової системи. Якщо звернутися до світового досвіду, то частка усіх податкових надходжень у ВВП у деяких країнах світу становить: США – 30 %, Японії – 31 %, Канаді – 37 %, Німеччині – 38 %, Великобританії – 37 %, Франції – 44 %, Італії – 40 %. Лідерами є Данія (51,7 % від ВВП), Швеція (50,2 %) та Бельгія (45,9 %).

Стан розвитку економіки України не дає можливості зробити висновок про надмірний податковий тиск, виходячи тільки з означених показників. Однак стверджувати однозначно, що існують резерви збільшення податкового навантаження на економіку країни, і, як наслідок, збільшення видаткової частини бюджету, немає підстав. Йдеться лише про *оптимізацію структури податкових надходжень до бюджету* і на цій основі підвищення фіскальної ефективності податкової системи держави.

4.1.4. Темпи економічного зростання

Щодо основного показника розвитку економіки – темпів приросту ВВП, серед науковців відсутня одностайність у питанні щодо *впливу обсягів бюджетних видатків на темпи економічного зростання*. Оскільки для кожної країни існує власна точка оптимуму розміру обсягів державних видатків. На цей показник впливає багато чинників, зокрема, структура видатків, циклічність розвитку економіки, кон'юнктура зовнішніх ринків, для України ще й вартість енергоносіїв тощо.

Особливості застосування інструментів стимулювання економіки.

За результатами дослідження, проведеного фахівцями МВФ, доведено, що заходи з боку уряду, спрямовані на скорочення державних витрат, мають менш стримуючий вплив на темпи

розвитку економіки, ніж заходи, спрямовані на збільшення податкового навантаження на економіку країни. При цьому важливу роль відіграє структура витрат, які підлягають скороченню, так званому «бюджетному стисненню». Якщо збалансування бюджету відбуватиметься за рахунок скорочення статей витрат, які мають політичне значення, зокрема державні трансферти, або статей державного споживання, наприклад фонд оплати праці державного сектора економіки (бюджетна сфера), то таке коректування матиме позитивний вплив на економіку.

Науковцями доведено, що мультиплікатор зниження витрат бюджету на 1 % призводить у середньому до падіння ВВП на 1,7 %. За розрахунками фахівців МФВ показник падіння ВВП сьогодні знаходиться у межах 1,5–2 % ВВП. Крім того, *механізм глобального перерозподілу фінансових ресурсів* ставить під сумнів існування прямої залежності між темпами зростання ВВП в окремій країні та отриманням результатів від цього зростання. Тому робляться прогнози, що економічний розвиток країн у сучасних умовах повинен відбуватися шляхом бюджетної консолідації, принаймні протягом найближчих 15 років, а зростання світового ВВП буде досягатися за рахунок країн, де є зростаючі ринки споживання. Сьогодні у світі існує 20 країн, що швидко розвиваються, за ринки яких і треба боротися. Тому що в сучасних умовах у світі формується *нова глобальна система економічного зростання*.

Держава має сконцентрувати свої обмежені ресурси на виконання чітко визначених базових функцій. Бюджетна політика повинна будуватися на оцінці відносної ефективності участі держави у різних сферах економічної активності та зводити до мінімуму розподіл бюджетних ресурсів за напрямками, де участь держави необов'язкова або неефективна.

4.1.5. Рівень і темпи інфляції

Для реалізації політики бюджетної стабілізації використовуються одночасно фінансові та монетарні інструменти. Основною конституційною функцією Національного банку України є **стабільність національної валюти** – гривні, тому для її ефективної реалізації необхідно узгоджувати передбачені для цього заходи із Міністерством фінансів України, оскільки через **вибір способів покриття дефіциту бюджету** (у разі його наявності) та обсягів державних витрат (трансфертів), передбачених у бюджеті на відповідний рік, уряд може впливати на обсяг грошової маси в обігу та рівень сукупного попиту в країні, що може спричинити інфляцію та, як наслідок, **девальвацію національної валюти**. Одночасно Національний банк, визначаючи та утримуючи курс національної валюти, може впливати на обсяг експортних операцій та платіжний баланс країни в цілому, що в умовах відкритої та експортно-орієнтованої економіки України може призвести до недоотримання податкових платежів до бюджету.

Джерела фінансування бюджетного дефіциту за характером **впливу на інфляційні процеси** поділяють на інфляційні та неінфляційні. До інфляційних належать: монетизація дефіциту, яка відбувається шляхом надання центральним банком позик уряду, купівля центральним банком державних цінних паперів, а також додаткова емісія грошей, яка законодавчо в Україні заборонена.

У випадку, коли уряд фінансує бюджетний дефіцит шляхом емісії, яка зумовлює інфляційні наслідки, вважають, що в країні застосовують **«інфляційний податок», або сеньйораж** – дохід від друкування грошей, який виникає в умовах перевищення приросту грошової маси над приростом реального ВВП, наслідком чого є зростання середнього рівня цін. Тому економічні агенти змушені сплачувати так званий інфляційний податок, який за допомогою вищих цін перерозподіляє частину їхніх доходів на користь держави. Особливість механізму дії цього податку полягає у тому, що більшою мірою він впливає на доходи найбідніших та середніх прошарків суспільства, ніж на заможних громадян.

Це обумовлено тим, що доходи першої групи населення формуються в основному за рахунок заробітних плат, субсидій, допомог, що мають фіксований розмір. У більшості випадків уряд своєчасно та у повному обсязі (відповідно до реальних темпів приросту інфляції) не індексує доходи зазначених груп населення. Тому фахівці характеризують *інфляційний податок як регресивний*, ставка якого зменшується у міру зростання обсягів доходів платників податків.

В умовах зростання рівня інфляції у платників податків спостерігається *ефект Олівера-Танзі*, який виявляється у свідомому затримуванні ними строків сплати податків та обов'язкових платежів до бюджетів усіх рівнів. Отже, зростання інфляційного напруження створює економічні стимули для відстрочення сплати податків до бюджету, оскільки за час такого відтягування відбувається знецінення грошей, від якого виграє платник податків.

Для держави таке запізнення у сплаті податків буде негативно впливати на зростання реальних доходів бюджету. Занадто експансіоністська бюджетна політика (зростання державних витрат на виробництво суспільних благ (товарів і послуг) та наявність дефіциту бюджету) може призвести до *інфляції попиту*, результат якої (темпи та рівень інфляції) залежить від характеру реакції бюджету на можливі зміни рівня цін та часового лагу, необхідного для виведення фінансової системи із рівноваги.

4.1.6. Рівень безробіття

Основним джерелом формування доходів населення є заробітна плата. Держава, створюючи робочі місця у державному секторі та спонукаючи до цього за рахунок системи оподаткування, доступності кредитів, формування конкурентного середовища в країні тощо – приватний сектор, тим самим впливає на сукупний попит у країні та розмір основного індикатора формування ВВП – *С (споживання приватного сектору)*.

В умовах кризи, коли відбувається скорочення робочих місць та зростає рівень безробіття, держава за рахунок *автоматичних стабілізаторів бюджетної політики* – допомоги у

зв'язку з безробіттям та інших соціальних виплат, а також зниження податкових ставок або перерозподілу податкового навантаження на більш заможні верстви населення підтримує сукупний попит в країні, що призводить до зростання державних видатків. У період підйому економіки та зростання рівня зайнятості, держава навпаки скорочує видатки на фінансування допомоги у зв'язку з безробіттям та збільшує податкове навантаження з метою погашення боргів, що утворилися в період дефіцитного бюджету.

Доходи населення є складовою індикатора формування ВВП – **I (інвестиції приватного сектору)** і залежать від обсягу реального наявного доходу населення, який залишається у розпорядженні після оподаткування. Якщо рівень доходів зменшується, то й скорочується обсяг інвестицій приватного сектору, але ця залежність не прямо пропорційна, оскільки схильність до заощаджень мають особи з доходом вище середнього по країні, який формується в основному не за рахунок заробітної плати (пасивні доходи населення) і не залежить від працевлаштування їх власника.

На сукупний попит у країні та купівельну спроможність населення впливає також рівень інфляції. Якщо в країні відбувається зростання цін, що загрожує економіці інфляційним розривом, необхідно запроваджувати державну програму обмеження споживчих кредитів з одночасним введенням високих ставок податків на доходи населення та/або скороченням державних видатків з метою відновлення рівноваги при **високому рівні зайнятості без інфляції**.

4.1.7. Дефіцит бюджету та джерела його фінансування

Дефіцит бюджету є інструментом антициклічної бюджетної політики та використовується державою в період кризи та спаду в економіці. За своєю сутністю дефіцит бюджету має двояку природу: з одного боку, це перевищення видатків (витрат) бюджету над доходами, з іншого – це сума заощаджень приватного сектору, залучених державою на внутрішньому та зовнішньому фінансових ринках для фінансування незабезпечених доходами видатків.

Особливістю функціонування фінансових систем більшості країн світу, зокрема й України, в сучасних умовах є хронічний характер бюджетного дефіциту та глобальне зростання державного боргу, що призводить до відволікання значних обсягів фінансових ресурсів з приватного сектору та призупиняє темпи зростання економіки.

Основні причини хронічної дефіцитності бюджетів:

По-перше, у західних країнах після Другої світової війни суттєво **зросли вимоги суспільства до функцій владних і державних структур**. У міру економічного зростання й збільшення національного багатства особливо розширювалася соціальна сфера діяльності держави з обслуговування ринково-неактивних категорій населення.

По-друге, **посилена соціальна роль держави** стала звичною, маса реципієнтів соціальних допомог почала сприймати вигоди свого становища як безумовну норму. Будучи численним сектором електорату, вони мають змогу політично перешкоджати проведенню відповідних реформ, особливо в сферах соціального забезпечення й охорони здоров'я.

По-третє, виявилися **помилковими урядові оцінки соціальних параметрів державних бюджетів**, у яких не повною мірою були враховані тенденції зростання безробіття, дорожчання медичних послуг, подовження тривалості життя, а також зниження темпів приросту продуктивності праці.

Джерела фінансування дефіциту бюджету.

Фінансування бюджетного дефіциту можливо шляхом продажу державних активів, залучення державних запозичень та монетизації дефіциту. Найбільш поширеним методом покриття бюджетного дефіциту є державні запозичення, оскільки вони не мають інфляційного характеру та здійснюються у формі зовнішнього та внутрішнього фінансування.

4.1.8. Державний борг

Для економіки країни наявність державного боргу має *протилежні наслідки у короткостроковому і довгостроковому періоді*. Так, у короткостроковому періоді залучення державних позик призводить до зниження податкового навантаження, внаслідок чого збільшуються доходи і споживчі витрати. Але у довгостроковій перспективі державні позики витісняють приватні інвестиції, що призводить до зменшення рівня інвестиційної активності через скорочення загального обсягу капіталу в країні, зниження рівня доходів і споживання на душу населення.

Високий рівень державного боргу пояснюється не лише фінансовою кризою, але й неефективною бюджетно-податковою політикою минулих десятиліть. У складні періоди розвитку економіки рівень державного боргу зростає, проте і в сприятливих – не знижувався. Уряди не лише країн з ринками, що формуються, але і більшості країн з розвиненою економікою використовували боргове фінансування державних витрат, стратегічно не розраховуючи на можливість виникнення серйозної проблеми з обслуговуванням своїх державних боргів, вважаючи це традиційно проблемою країн третього світу з низькими кредитними рейтингами.

Особливості реалізації бюджетної політики.

У сучасних умовах у процесі проведення бюджетної політики та визначення її пріоритетів на довгострокову перспективу необхідно враховувати такі чинники, як рівень державного боргу та тип боргового зобов'язання, резидентність кредитора, обмеження щодо накопичення державних боргів, визначених у бюджетних правилах. Одночасно необхідно розробляти прогнози щодо обсягів державних доходів і видатків, темпів економічного зростання, процентних ставок за кредитними ресурсами в середині та за межами країни.

4.1.9. Стан рахунку поточних операцій платіжного балансу

Платіжний баланс відображає усі угоди, пов'язані з використанням та надходженням іноземної валюти. Фактично він являє собою співвідношення між загальною сумою експорту товарів і послуг країни та загальною сумою імпорту. Експорт товарів, послуг, інвестицій або боргових зобов'язань формує кредитові статті, які забезпечують надходження іноземної валюти в країну. Імпорт за цими статтями є дебітом і пов'язаний з відтоком валюти з країни. Отже, платіжний баланс дає можливість уряду скласти уяву про стан зовнішньої торгівлі та зробити узагальнену оцінку економічного стану країни.

Взаємозв'язок між сальдо поточного рахунку платіжного балансу та обсягом ВВП країни можна простежити під час розрахунку ВВП (Y) за компонентами витрат.

$$ВВП = C + I + G + X,$$

де C – особисті споживчі витрати;

I – валові інвестиції;

G – державні закупівлі товарів і послуг;

X – чистий експорт.

Якщо у формулі компонент чистий експорт буде мати від'ємну величину, то це призведе до зменшення обсягів ВВП та негативно вплине на темпи його зростання. Забезпечити прийнятний для держави обсяг ВВП можливо за рахунок збільшення інших компонентів. У більшості випадків уряд вдається до збільшення державних закупівель товарів і послуг (зростання державних видатків), що призводить до бюджетного дефіциту та зростання державного боргу.

У процесі розробки державної бюджетної політики на середньострокову та довгострокову перспективу необхідно враховувати всі **чинники, які впливають на сальдо поточного рахунку платіжного балансу**, який, в свою чергу, безпосередньо пов'язаний з визначенням обсягів валового національного доходу та впливає на розмір державних витрат і дефіциту бюджету. Для нейтралізації негативного впливу зовнішніх та внутрішніх

чинників на стан рахунку поточних операцій необхідно розробити прогнози щодо динаміки зміни сукупного попиту в країні, світових цін на основну групу експортних та імпорتنих товарів, обсягів промислового виробництва, розміру державного боргу, зокрема зовнішнього, та витрат на його обслуговування, очікувані обсяги інвестицій та заощаджень у країні, рух капіталу тощо.

4.1.10. Темпи зростання обсягів виробництва

Вплив бюджетної політики на динаміку обсягів виробництва має взаємозалежний характер. Промислові підприємства та їх працівники є основними платниками податків до бюджетів усіх рівнів і впливають на бюджетну політику за лінією формування доходів бюджету. Падіння обсягів виробництва призводить до скорочення прибутку, зменшення рівня заробітних плат або її не виплати, що, в свою чергу, скорочує сукупний попит у країні.

Зазначені процеси мають свій прояв у недонадходженні до бюджету основних бюджетоутворюючих податків – податку на прибуток підприємств, податку на доходи фізичних осіб та податку на додану вартість. Скорочення обсягів державних доходів змушує уряд країни або йти на свідомий дефіцит бюджету і збільшувати державні видатки, або скорочувати державні видатки до відповідного рівня державних доходів, що у короткостроковому періоді призведе до секвестру бюджету, а в середньостроковому – недофінансування державних програм соціально-економічного розвитку країни.

У першому випадку дефіцит бюджету автоматично призведе до формування (зростання) державного боргу, тягар з обслуговування якого спричинить збільшення державних витрат. У другому випадку скорочення соціальних програм призведе до зубожіння незахищених та малозабезпечених верств населення, через скорочення робочих місць зростуть виплати у зв'язку з безробіттям, скорочення фінансування інфраструктурних проєктів негативно вплине на загальний обсяг інвестицій у країні.

Стримуюча бюджетна політика

Коли відбувається підйом в економіці, зростають темпи приросту обсягів виробництва, держава вдається до запровадження заходів стримуючої бюджетної політики, зміст якої полягає у збільшенні податкового навантаження на платників податків, що забезпечує додаткові податкові надходження до бюджету, але у довгостроковій перспективі призводить до зменшення заощаджень у населення через скорочення обсягів легальної заробітної плати, оскільки роботодавцям не вигідно сплачувати значний за обсягом соціальний внесок, який нараховується на фонд заробітної плати, що може призвести до скорочення робочих місць. Для підприємств збільшення податкового навантаження призведе до зменшення частки чистого прибутку, яка спрямовується на реінвестування, що може стати причиною скорочення обсягів капітальних інвестицій.

Стимулююча бюджетна політика

У періоди спаду в економіці держава проводить стимулюючу бюджетну політику шляхом збільшення обсягів державних видатків та зниження ставок податків, надання податкових пільг суб'єктам господарювання, що призводить до зростання споживчого попиту, стимулює схильність приватного сектору до заощаджень та сприяє накопиченню інвестиційних ресурсів у банківській системі. Такі заходи у короткостроковому періоді можуть призвести до прискорення темпів зростання виробництва та одночасно стати причиною інфляції.

4.2. Рекомендації щодо мінімізації впливу негативних чинників на формування бюджетних прогнозів

1. Наявність макроекономічних та фінансових дисбалансів у фіскальній сфері, які особливо загострились у період кризи, вимагають від уряду ***змін у визначені цілей та способів реалізації фінансової*** (зокрема, й бюджетної) політики держави з метою досягнення пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

2. ***Неможливість розмежування впливу макроекономічних та інституціональних чинників*** на формування та реалізацію бюджетної політики вимагає враховувати співвідношення

економічних та політичних циклів у державі під час визначення параметрів бюджетної стратегії у частині планування доходів та складання бюджетних програм.

3. У сучасних умовах істотно **модифікується зміст економічного циклу**, що має свій прояв у зменшенні амплітуди коливань економічної активності (фази спаду [стиснення] стали коротшими, а фази підйому [експансії] – тривалішими). За рахунок державного регулювання економіки (проведення політики стабілізації) вдається уникати посткризової депресії, внаслідок чого за спадом йде пожвавлення і підйом, що дозволяє зменшувати діапазон коливань обсягів виробництва і рівня зайнятості – основних показників макроекономічної стабільності.

4. Ефективність запровадження більшості заходів бюджетної політики має свій прояв у середньо- та довгостроковій перспективі, тому при здійсненні прогностичних розрахунків основних бюджетних показників необхідно **враховувати найбільш вірогідні ризики** на шляху стабілізації державних фінансів України.

5. В умовах глобалізації стан економіки будь-якої держави залежить від того, що відбувається в інших країнах. Окрема країна самотійно більше не спроможна ефективно управляти власними ресурсами. Необхідно **налагоджувати міжнародне співробітництво** в частині реалізації стабілізаційної політики. Особливо це потрібно для щільно пов'язаних економічних систем, зокрема таких як ЄС, куди Україна намагається інтегрувати.

Така координація дій потрібна не лише через зовнішньоекономічні зв'язки, а також через рух капіталу. На порядку денному постає питання про **створення наддержавних мегарегуляторів** для вирішення проблем бюджетного дефіциту в умовах глобального зростання державного боргу та обмеженості фінансових ресурсів для економічного розвитку.

6. Для досягнення бюджетної стабільності необхідна наявність у державі законодавчо визначеної бюджетної стратегії, яка забезпечить **передбачуваність реакцій бюджетної системи** на виклики і можливості, які можуть виникати у рамках різних варіантів розвитку світової економіки, передбачити превентивне застосування адекватного набору заходів при негативній дії зовнішніх економічних чинників.

Контрольні питання з теми

1. Охарактеризувати вплив рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет на формування бюджетних прогнозів.
2. Розкрити вплив структури видатків бюджету на формування бюджетних прогнозів.
3. Охарактеризувати вплив структури та темпів приросту доходів бюджету на формування бюджетних прогнозів.
4. Розкрити вплив темпів економічного зростання на формування бюджетних прогнозів.
5. Охарактеризувати вплив рівня і темпів інфляції на формування бюджетних прогнозів.

Питання для самостійного опрацювання

1. Розкрити взаємозалежність бюджету від макроекономічних показників.
2. Необхідність врахування макроекономічних показників під час бюджетного планування та прогнозування.
3. Особливості врахування впливу макроекономічних показників під час бюджетного планування та прогнозування.
4. Особливості дії трансмісійних каналів фіскальної та монетарної політики на показники бюджету.

План семінарського заняття

1. Ендогенність та екзогенність державного бюджету в економіці.
2. Макроекономічні показники, які необхідно враховувати у процесі формування бюджетних прогнозів, та їх вплив на показники бюджету.
3. Необхідність врахування взаємозв'язку процесів в економіці. Синергетичний ефект.
4. Монетарні засади формування бюджетних прогнозів.
5. Значимість соціальних стандартів у процесі бюджетного планування та прогнозування.

Тести для перевірки знань

1. До зовнішніх чинників бюджетної політики відносять:

- а) експортні можливості держави;
- б) економічні та соціальні;
- в) політичні та культурні;
- г) зміцнення законодавчої і виконавчої влади.

2. До внутрішніх чинників бюджетної політики відносять:

- а) обмін технологіями;
- б) економічні, соціальні, політичні;
- в) експортні можливості самої держави;
- г) інтеграцію держави зі світовими системами.

3. До відносних контрольних показників бюджетної політики відносять:

- а) обсяг державного боргу, державних позик, надходжень, видатків;
- б) рівновагу сукупного попиту і пропозиції;
- в) планові цифри, які мають грошовий вираз;
- г) темпи змін обсягу видатків або зростання величини контрольних цифр.

4. До абсолютних контрольних показників бюджетної політики відносять:

- а) обсяг державного боргу, державних позик, надходжень, видатків;
- б) рівновагу сукупного попиту і пропозиції;
- в) планові цифри, які мають грошовий вираз;
- г) темпи змін обсягу видатків або зростання величини контрольних цифр.

5. До номінальних контрольних показників бюджетної політики відносять:

- а) обсяг державного боргу, державних позик, надходжень, видатків;
- б) планові цифри, які мають грошовий вираз;
- в) рівновагу сукупного попиту і пропозиції;
- г) темпи змін обсягу видатків або зростання величини контрольних цифр.

6. До загальнооекономічних показників, які відображають взаємодію та взаємозалежність розвитку реальних економічних та фінансових процесів, відносять:

- а) валовий внутрішній продукт (ВВП) і валовий національний продукт (ВНП);
- б) інфляцію і курс національної валюти;
- в) облікову ставку центрального банку і процентні ставки за кредитами комерційних банків;
- г) бюджетний дефіцит і величину державного внутрішнього та зовнішнього боргу.

7. До монетарних і фінансових показників, які відображають взаємодію та взаємозалежність розвитку реальних економічних і фінансових процесів, відносять:

- а) валові інвестиції та валові заощадження;
- б) сальдо платіжного та торговельного балансів;
- в) величину грошової маси та її структуру, інфляцію і курс національної валюти;
- г) показники зайнятості та рівня безробіття.

8. Показники, які відображають базові параметри стабільності:

- а) бюджетний дефіцит і величина державного внутрішнього та зовнішнього боргу;
- б) облікова ставка центрального банку і процентні ставки за кредитами комерційних банків;
- в) ВНП (ВВП) і рівень безробіття, інфляція та бюджетний дефіцит;
- г) величина грошової маси та її структура, інфляція і курс національної валюти.

9. Складний, багатофакторний феномен, який проявляється у зростанні цін на товари та послуги:

- а) інфляція;
- б) безробіття;
- в) державний борг;
- г) дефіцит бюджету.

10. Частка безробітних, яка відповідає доцільному рівню повної зайнятості в економіці, тобто потенційному ВВП:

- а) оптимальне безробіття;
- б) природне безробіття;
- в) безробіття, пов'язане з динамікою економічного зростання;
- г) мінімальне безробіття.

11. Природний рівень безробіття становить:

- а) 1–2 % від загальної кількості робочої сили;
- б) 4–5 % від загальної кількості робочої сили;
- в) 8–9 % від загальної кількості робочої сили;
- г) 14–15 % від загальної кількості робочої сили.

12. Параметри макроекономічної і макрофінансової стабільності можуть відображатись у:

- а) середніх показниках та показниках динаміки;
- б) базових та похідних показниках;
- в) монетарних і фінансових показниках;
- г) абсолютних та відносних показниках.

Теми рефератів

1. Оцінка впливу боргового навантаження на достовірність планування показників бюджету.

2. Причини хронічного дефіциту бюджету в сучасних умовах та шляхи його подолання.

3. Процес фіскалізації публічних фінансів та його вплив на планування доходів бюджету.

4. Оцінка впливу стану економіки держави на достовірність бюджетних прогнозів.

5. Оцінка впливу інституціональних чинників на формування та реалізацію бюджетної політики.

ТЕМА 5

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ В УКРАЇНІ

5.1. Зміст і структура бюджетного процесу. Бюджетний регламент.

5.2. Визначення бюджетної політики на наступний бюджетний період.

5.3. Правова регламентація бюджетного планування в Україні.

5.4. Організація бюджетного планування в Україні на сучасному етапі.

5.1. Зміст і структура бюджетного процесу. Бюджетний регламент

Організація бюджетного процесу в Україні здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI, рішень Верховної Ради АРК, місцевих рад народних депутатів та їх виконавчих органів у межах чинного законодавства.

Бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

У бюджетному процесі України бере участь велика кількість наукових установ, органів державної влади та місцевого самоврядування, політичних партій та громадських організацій. Учасники бюджетного процесу визначені Бюджетним кодексом України, де передбачені їх функції, повноваження та відповідальність.

Бюджетний період в Україні

Визначення бюджетного процесу в українському законодавстві є більш розширеним, оскільки процедура бюджетного процесу починається зі складання бюджету і закінчується затвердженням

звітів про їх виконання. Усі стадії бюджетного процесу повторюються систематично, щорічно. У цьому втілюється **принцип щорічності бюджету**.

Бюджет складається і затверджується на рік, який має назву бюджетного року, або **бюджетного періоду**. В Україні він збігається з календарним роком: **з 1 січня по 31 грудня**.

Стадіями бюджетного процесу визнаються:

- 1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них;
- 2) складання проєктів бюджетів;
- 3) розгляд проєкту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Бюджетний період в інших країнах світу

У Франції, Бельгії, Швейцарії бюджетний рік також збігається з календарним. Але потрібно зазначити, що не у всіх країнах цей період збігається з початком року. Так, у Великобританії, Канаді, Японії він починається з 1 квітня, в Італії – з 1 липня, в США – з 1 жовтня.

Перші три стадії в структурі бюджетного процесу, а саме: складання, розгляд і затвердження складають бюджетне планування.

Бюджетне планування являє собою комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджетів у процесі їх складання, розгляду та затвердження.

Завдання бюджетного планування:

- визначення реальної величини доходів, які необхідно мобілізувати в наступному бюджетному періоді;
- обґрунтованість і визначення розмірів бюджетних видатків за кожним напрямом;
- збалансування бюджету.

Увесь бюджетний процес повинен регламентуватися відповідним документом, що має назву бюджетний регламент. **Бюджетний регламент** – документ, в якому визначаються порядок і терміни складання, розгляду і затвердження бюджету, а також організація його виконання.

Бюджетний регламент виконує такі функції:

- 1) визначає чітке розмежування функцій між органами державної влади і державного управління;
- 2) встановлює необхідну документацію, яка використовується у бюджетному процесі;
- 3) визначає особливий порядок виконання бюджету у випадку його несвоєчасного затвердження;
- 4) визначає відповідальність органів за порушення бюджетного регламенту, а саме:
 - органів виконавчої влади – за неякісний проєкт бюджету та несвоєчасне подання проєкту бюджету;
 - органів законодавчої влади – за порушення встановлених строків розгляду і затвердження бюджету;
 - Міністерства фінансів України – за нецільове використання бюджетних коштів.

Наявність затвердженого бюджетного регламенту в державі – найбільш актуальне завдання для організації бюджетного процесу.

Організаційні засади складання Бюджетної декларації та проєкту Державного бюджету України

1. Кабінет Міністрів України розробляє Бюджетну декларацію та проєкт закону про Державний бюджет України.
2. Міністерство фінансів України відповідає за складання Бюджетної декларації та проєкту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для розроблення Бюджетної декларації та проєкту Державного бюджету України.

Управління фінансовими ризиками

1. З метою мінімізації впливу фінансових ризиків на показники державного бюджету Міністерство фінансів України здійснює управління фінансовими ризиками шляхом їх виявлення, оцінки, моніторингу та розроблення заходів з їх мінімізації.

Організаційно-методологічні засади здійснення оцінки фінансових ризиків затверджуються Кабінетом Міністрів України.

2. Міністерство фінансів України здійснює загальну оцінку фінансових ризиків та їх впливу на показники державного бюджету у середньостроковому періоді та готує інформацію про фінансові ризики (включаючи умовні зобов'язання і квазіфінансові операції) та їх вплив на показники державного бюджету у плановому бюджетному періоді.

Інформація про фінансові ризики оприлюднюється на офіційному сайті Міністерства фінансів України після подання проєкту закону про Державний бюджет України до Верховної Ради України.

5.2. Визначення бюджетної політики на наступний бюджетний період

Складанню проєкту бюджету держави передуює *підготовча робота*, яка включає в себе:

- розробку основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік;
- складання і схвалення Бюджетної декларації;
- аналіз виконання бюджету за минулий рік і очікуване виконання бюджету в поточному році;
- підготовку інструктивних листів про особливості складання розрахунків до проєктів бюджетів на наступний бюджетний рік.

Складання та схвалення Бюджетної декларації

Міністерство фінансів України щороку спільно з іншими головними розпорядниками коштів державного бюджету відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогностичних та програмних документах економічного і соціального розвитку, складає Бюджетну декларацію – документ середньострокового бюджетного планування, що визначає засади бюджетної політики і показники державного бюджету на

середньостроковий період та є основою для складання проєкту Державного бюджету України і прогнозів місцевих бюджетів.

Під час складання Бюджетної декларації для **узгодження бюджетної політики** (включаючи бюджетні показники на середньостроковий період) Міністерство фінансів України проводить консультації з членами Кабінету Міністрів України та незалежними експертами.

Показники Бюджетної декларації визначаються з урахуванням положень та показників, визначених на відповідні бюджетні періоди Бюджетною декларацією, схваленою у попередньому бюджетному періоді.

Розробка прогнозних показників монетарної політики

Національний банк України подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України:

- до 1 березня року, що передує плановому, – орієнтовну інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету, на середньостроковий період;

- до 15 березня року, що передує плановому, – прогнозні монетарні показники і показники валютно-курсової політики на середньостроковий період, зокрема обмінний курс гривні у середньому за рік та на кінець року;

- до 15 квітня року, що передує плановому, – уточнену інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету, на середньостроковий період.

Розробка прогнозних показників економічного та соціального розвитку

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, подає Міністерству фінансів України:

- до 1 березня року, що передує плановому, – орієнтовні основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період;

- до 15 квітня року, що передує плановому, – уточнені основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період.

Завдання учасників бюджетного процесу

Міністерство фінансів України на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період та аналізу виконання бюджету у попередніх і поточному бюджетних періодах прогнозує обсяги доходів державного бюджету, визначає обсяги фінансування державного бюджету, повернення кредитів до державного бюджету та орієнтовні граничні показники видатків державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету (включаючи обсяг видатків та надання кредитів на національну безпеку і оборону) на середньостроковий період.

Рада національної безпеки і оборони України на підставі обсягу видатків та надання кредитів на національну безпеку і оборону на середньостроковий період, доведеного Міністерством фінансів України, готує з урахуванням програмних документів у сфері національної безпеки і оборони та не пізніше 15 квітня року, що передує плановому, надає Міністерству фінансів України обґрунтовані пропозиції щодо розподілу зазначеного обсягу між головними розпорядниками коштів державного бюджету.

Міністерство фінансів України розробляє та у визначені ним терміни доводить до головних розпорядників коштів державного бюджету інструкції з підготовки пропозицій до Бюджетної декларації та орієнтовні граничні показники видатків державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету на середньостроковий період.

Міністерство фінансів України до 15 травня року, що передує плановому, **подає Бюджетну декларацію** на розгляд Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України щороку, не пізніше 1 червня року, що передує плановому, **схвалює Бюджетну декларацію**, яка набуває статусу офіційного документа та оформлюється постановою Кабінету Міністрів України. З дня схвалення Бюджетної декларації втрачає чинність Бюджетна декларація, схвалена у попередньому бюджетному періоді.

Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України Бюджетну декларацію разом із фінансово-економічним обґрунтуванням у триденний строк з дня її схвалення. Фінансово-економічне обґрунтування має містити розрахунки і пояснення до положень і показників, визначених Бюджетною декларацією (включаючи пояснення відмінностей від Бюджетної декларації, схваленої у попередньому бюджетному періоді, орієнтовні показники витрат державного бюджету за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету із зазначенням пріоритетних напрямів).

Бюджетна декларація містить положення щодо:

1) основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, рівня безробіття, припущень щодо курсу гривні до долара США в середньому за рік та на кінець року, а також інших показників, врахованих під час розроблення Бюджетної декларації);

2) загальних показників доходів і фінансування державного бюджету, повернення кредитів до державного бюджету, загальних граничних показників видатків державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

3) частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через Зведений бюджет України, пріоритетних завдань податкової політики, показників за основними видами доходів державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

4) дефіциту (профіциту) державного бюджету, показників за основними джерелами фінансування державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди), а також державного боргу, гарантованого державою боргу і надання державних гарантій;

5) розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення;

6) пріоритетних завдань фінансового забезпечення реалізації державної політики у різних сферах діяльності (включаючи фінансове забезпечення судової влади та її незалежності);

7) обсягу державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проєктів із зазначенням пріоритетних напрямів таких капітальних вкладень, обсягу коштів державного фонду регіонального розвитку;

8) граничних показників видатків державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету головним розпорядникам коштів державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди), а також цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник коштів державного бюджету, та показників їх досягнення за результатами попереднього бюджетного періоду, очікуваних у поточному бюджетному періоді та прогнозних на середньостроковий період у межах визначених граничних показників;

9) взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами (включаючи положення та показники, необхідні для складання прогнозів місцевих бюджетів);

10) загальної оцінки фіскальних ризиків та їх впливу на показники державного бюджету;

11) інших питань, необхідних для складання проєкту закону про Державний бюджет України.

Отже, у процесі бюджетного планування забезпечуються необхідні фінансові пропорції відповідно до плану економічного і соціального розвитку, визначається обсяг доходів бюджету, обсяг видатків бюджету, створюється належна фінансова база соціального захисту населення, розподіляються доходи і видатки між окремими ланками бюджетної системи, утворюються державні матеріальні та бюджетні резерви.

5.3. Правова регламентація бюджетного планування в Україні

Загальні основи бюджетного планування визначаються Конституцією України, а також спеціальним бюджетним законодавством – Бюджетним кодексом України. У них визначені:

- права органів державної влади і управління у галузі розробки і затвердження бюджету;
- розподіл функцій між центральними, республіканським і місцевими органами влади й управління;
- визначені доходи і видатки кожного з них.

Організаційні засади складання проєкту Державного бюджету України.

Кабінет Міністрів України розробляє проєкт закону про Державний бюджет України.

Міністерство фінансів України відповідає за складання проєкту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проєкту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Міністерство фінансів України на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди та аналізу виконання бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах визначає:

- загальний рівень доходів;
- загальний рівень видатків і кредитування бюджету (включаючи загальний обсяг державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проєктів);
- дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проєкту Державного бюджету України та індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Визначення планових та прогнозних обсягів державних капітальних вкладень та інвестиційних проєктів з урахуванням:

- необхідності продовження (завершення) реалізації розпочатих державних інвестиційних проєктів відповідно до планів їх реалізації та визначених строків введення в експлуатацію основних засобів;
- необхідності передбачення державних капітальних вкладень на підготовку та початок реалізації нових державних інвестиційних проєктів;
- витрат державного бюджету на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проєктів, здійснених у попередніх двох бюджетних періодах і запланованих на поточний бюджетний період;
- основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди.

Міністерство фінансів України до 15 травня року, що передує плановому, доводить до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, плановий та прогнозні на наступні за плановим два бюджетні періоди загальні обсяги державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проєктів.

Підготовка бюджетних запитів

Для підготовки проєкту Державного бюджету України Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів ***інструкції з підготовки бюджетних запитів*** у терміни, визначені Міністерством фінансів України. Інструкції з підготовки бюджетних запитів можуть запроваджувати організаційні, фінансові та інші обмеження, яких зобов'язані дотримуватися усі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів.

Міністерство фінансів України разом із інструкціями з підготовки бюджетних запитів доводить до головних розпорядників бюджетних коштів відповідні обсяги державних капітальних вкладень на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди.

Складання бюджетного запиту

Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують складання бюджетних запитів для подання Міністерству фінансів України відповідно до вимог інструкції з підготовки бюджетних запитів з урахуванням звітів про виконання паспортів бюджетних програм, а також висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у терміни та порядку, встановлені Міністерством фінансів України.

Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують включення до бюджетних запитів показників за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних проєктів, у разі їх схвалення або відбору у встановленому законодавством порядку.

Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих Міністерству фінансів України ***бюджетних запитів***, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проєкту Державного бюджету України, індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Аналіз бюджетних запитів і розробка проєкту Державного бюджету України

Міністерство фінансів України на будь-якому етапі складання і розгляду проєкту Державного бюджету України проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, на предмет його відповідності меті, пріоритетності, а також ефективності використання бюджетних коштів.

На основі результатів аналізу міністр фінансів України приймає рішення про включення бюджетного запиту до проєкту Державного бюджету України перед поданням його на розгляд Кабінету Міністрів України.

Міністерство фінансів України під час підготовки проєкту Державного бюджету України розглядає та вживає заходів для ***усунення розбіжностей*** з головними розпорядниками бюджетних коштів. Якщо узгодження не досягнуто, Міністерство фінансів України додає свій висновок з неузгоджених питань до зазначеного проєкту, який подається Кабінету Міністрів України.

Схвалення Кабінетом Міністрів України проєкту закону про Державний бюджет України

Міністерство фінансів України подає Кабінету Міністрів України для розгляду проєкт закону про Державний бюджет України та вносить пропозиції щодо термінів і порядку розгляду цього проєкту в Кабінеті Міністрів України.

Кабінет Міністрів України до схвалення проєкту закону про Державний бюджет України подає Раді національної безпеки і оборони України цей проєкт закону по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України.

Кабінет Міністрів України приймає постанову про схвалення проєкту закону про Державний бюджет України та подає його разом з відповідними матеріалами Верховній Раді України та Президенту України ***не пізніше 15 вересня року***, що передує плановому. Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують уточнення бюджетних запитів з урахуванням прийнятих Кабінетом Міністрів України рішень щодо доопрацювання проєкту закону про Державний бюджет України для подання до Верховної Ради України та у триденний строк подають їх до Міністерства фінансів України.

Розгляд та затвердження Державного бюджету України.

Розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Протягом трьох днів з дня прийняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України Кабінет Міністрів України подає Президенту України обґрунтування і розрахунки щодо бюджетних показників такого закону, змінених порівняно з проєктом закону про Державний бюджет України, поданим Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України на розгляд у першому читанні.

Якщо Президент України повернув до Верховної Ради України для повторного розгляду закон про Державний бюджет України із вмотивованими і сформульованими пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників, Кабінет Міністрів України у тижневий строк подає Верховній Раді України зміни до

показників, зазначених у текстових статтях такого закону, та оновлені додатки до нього відповідно до пропозицій Президента України.

Законом про Державний бюджет України визначаються:

1) загальні суми доходів, видатків та кредитування державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету у відповідному бюджетному періоді, державного і гарантованого державою боргу на кінець відповідного бюджетного періоду, граничний обсяг і напрями надання державних гарантій;

3) доходи державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);

4) фінансування державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);

5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку, включаючи розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями (у додатках до закону);

6) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до закону);

7) розмір оборотного залишку коштів державного бюджету;

8) розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період;

9) розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період;

10) перелік кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів, із зазначенням кредиторів,

загальних обсягів кредитів (позик) та обсягів їх залучення у відповідному бюджетному періоді в розрізі бюджетних програм (у додатку до закону);

11) додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

Вимоги щодо формування надходжень бюджету та здійснення витрат бюджету в разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України:

1) витрати Державного бюджету України можуть здійснюватися лише на бюджетні програми, бюджетні призначення щодо яких встановлені законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проєкті закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України, за якими повністю зберігаються цільові обмеження;

2) щомісячні бюджетні асигнування загального фонду Державного бюджету України сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, визначених законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період.

До набрання чинності законом про Державний бюджет України на поточний бюджетний період:

1) забороняється із загального фонду державного бюджету здійснювати витрати в частині капітальних видатків та надання кредитів з бюджету, крім капітальних видатків, пов'язаних із ліквідацією аварій на об'єктах соціально-культурної сфери, житлового господарства, систем тепло-, енерго-, газо-, водопостачання та водовідведення, а також витрат, пов'язаних із настанням особливого періоду чи введенням надзвичайного стану, оголошенням окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації та виділенням коштів з резервного фонду державного бюджету;

2) державні запозичення можуть здійснюватися в обсязі, що не перевищує обсяг витрат на погашення державного боргу у відповідний період, а ***державні гарантії не надаються***;

3) діють норми закону про Державний бюджет України на попередній бюджетний період, крім норм, якими визначені загальні показники державного бюджету, бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету;

4) *соціальні стандарти та соціальні гарантії*, зокрема прожитковий мінімум, рівень його забезпечення, мінімальна заробітна плата, надання пільг, компенсацій і гарантій населенню, у поточному бюджетному періоді застосовуються у розмірах та на умовах, що діяли у грудні попереднього бюджетного періоду;

5) перерахування з державного бюджету місцевим бюджетам *базової дотації, освітньої та медичної субвенцій*, субвенції на підготовку робітничих кадрів, субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, а також до державного бюджету з місцевих бюджетів реверсної дотації здійснюється відповідно до обсягів, визначених у законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період.

5.4. Організація бюджетного планування в Україні на сучасному етапі

Загальне керівництво бюджетним плануванням покладено на Кабінет Міністрів, а безпосередньо цю роботу виконує Міністерство фінансів України.

Функції Міністерства фінансів України в організації бюджетного планування:

- складає і подає на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт Державного бюджету України, забезпечує його виконання;
- організовує роботу Міністерства фінансів Криму і місцевих фінансових органів з виконання Державного бюджету України;
- розробляє і виносить на розгляд Президента, Кабінету Міністрів України проєкти законів, указів, постанов і розпоряджень із бюджетних питань;
- розглядає проєкти кошторисів міністерств і відомств України; здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України;

– перевіряє дотримання бюджетної дисципліни, правильності витрачання бюджетних коштів, а також коштів господарських організацій тощо.

Функції Міністерства фінансів АРК, фінансових управлінь і відділів місцевих держадміністрацій (виконавчих комітетів) в організації бюджетного планування.

Виконують аналогічні функції щодо складання і виконання республіканського і місцевих бюджетів. У бюджетному плануванні беруть участь як центральні, так і місцеві фінансові органи.

Організаційна й узагальнююча робота зі складання бюджету виконується департаментами державного бюджету та місцевих бюджетів Міністерства фінансів України, бюджетними відділами та інспекціями місцевих органів влади.

Етапи бюджетного планування

Процес формування бюджету та узгодження його показників із макроекономічними тенденціями розвитку країни складається з трьох порівняно самостійних етапів. Потрібно зазначити, що ці етапи є умовним поділом процесу формування проєкту бюджету на плановий та наступні за плановим бюджетні періоди.

Так, бюджетне планування на загальнодержавному рівні поділяють на два етапи – ***зведене й адресне.***

Етапи бюджетного планування на загальнодержавному рівні

На першому етапі, який називається ***зведеним бюджетним плануванням***, визначаються:

- основні напрями організації роботи та засоби мобілізації бюджетних ресурсів;
- здійснюється взаємоузгодження основних макроекономічних показників.

На цьому етапі здійснюються:

- комплексні економічні розрахунки за показниками валового внутрішнього продукту;
- розрахунки національного доходу, визначається рівень бюджетних надходжень;
- мінімальний рівень соціальних потреб тощо.

На другому етапі проводиться *адресне бюджетне планування*, яке має на меті встановити конкретні зв'язки з іншими фінансовими планами держави. Мінімально необхідні видатки обчислюються за єдиними або груповими мінімальними соціальними й фінансовими нормами та нормативами, установленими вищими нормами виконавчої влади на основі чинних законодавчих актів, з урахуванням індексу інфляції у межах фінансових можливостей держави та відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Для повного врахування усіх фінансових ресурсів, а також визначення середньої фінансової забезпеченості Автономної Республіки Крим, адміністративно-територіальних одиниць відповідний виконавчий орган влади складає територіальний зведений баланс фінансових ресурсів, дані якого можуть бути враховані під час визначення розмірів міжбюджетних трансфертів.

Щодо поділу бюджетного планування на *три етапи*, то воно ґрунтується *на часовому вимірі*. На першому етапі (з лютого по червень розроблення) здійснюється формування бюджетної політики та планування основних (попередніх) показників у розрізі державного та місцевих бюджетів. Під час цього етапу визначаються:

- основні напрями і способи мобілізації грошових коштів до бюджету;
- розглядаються і пропонуються зміни в податковій політиці, а також пов'язані з цим ризики;
- вишукуються можливості для фінансової ув'язки прогнозованих доходів і витрат держави на наступний рік;
- розробляються так звані «*сценарії*» *розвитку економіки*, на підставі яких здійснюється формування проєкту бюджету.

Базовий, або консервативний сценарій

Ще його називають незмінним, або сценарієм «статус-кво» передбачає продовження існуючої податкової та бюджетної політики у наступному році без суттєвих змін. Цей сценарій є основним для розрахунку показників за іншими сценаріями, оскільки дає змогу оцінити існуючу економічну ситуацію, спрогнозувати реальні надходження до бюджету та можливості щодо здійснення

бюджетних витрат, також розробити ряд можливих ризиків, які можуть виникнути під час формування бюджетних показників за іншими сценаріями.

Формування проєкту бюджету за умов «базового сценарію» є відправною точкою для інших прогнозів. В Україні уряд здебільшого дотримується від формування проєктів державного та місцевих бюджетів за «базовим сценарієм», оскільки він є найменш ризиковим із погляду проведення будь-яких змін у фінансовій політиці, що дає змогу у найменш ризикований спосіб досягнути збалансованості бюджетних показників.

Оскільки економіка України останні роки перебуває у стані рецесії, «базовий сценарій» не дає змоги оцінити потенційні можливості економіки і, як наслідок, розробити більш ефективну бюджетну політику, яка була б адекватною усім тим змінам, що спостерігаються у соціально-економічному розвитку країни. Тому взяття за основу під час розроблення показників бюджету «базового сценарію» є надійнішим, але менш дієвим способом бюджетного регулювання соціально-економічних процесів у країні.

Цільовий сценарій, в умовах якого плануються певні зміни у податковій та бюджетній політиці й очікуються дещо інші, на відміну від базового сценарію, результати. За умов такого сценарію уряд розробляє можливі зміни до податкового законодавства з метою підвищення ефективності податкової політики та збільшення надходжень до бюджету (причому не обов'язково в наступному році, а в середньостроковій перспективі).

Розглядаються також **можливі зміни у пріоритетах бюджетної політики**, зокрема у частині витрат із бюджету, тобто перегляд існуючих бюджетних програм, реформування соціальної сфери, зокрема:

- проведення пенсійної реформи;
- запровадження страхової медицини та збереження гарантованих державою мінімумів у наданні безкоштовних медичних послуг для певних верств населення;
- реформування освіти, зокрема на основі державного замовлення тощо.

Обов'язково **враховуються ризики**, пов'язані з такими змінами, як щодо доходів і щодо витрат із бюджету. Отже, формування бюджетних показників за «цільовим сценарієм» має враховувати різні ризики, пов'язані зі змінами в податково-бюджетній політиці, але водночас воно сприяє проведенню реформ і обґрунтованості та підвищенню ефективності витрачання бюджетних коштів, зокрема у середньостроковій перспективі, при врахуванні у бюджетних розрахунках якого очікуються досить високі результати від запропонованих змін.

Ці зміни здебільшого пов'язані з підвищенням ефективності податково-бюджетної політики та значним поліпшенням індикаторів економічного розвитку країни (або окремого її регіону, якщо йдеться про місцевий бюджет).

У разі розроблення бюджетних показників на основі оптимістичного сценарію плануються кардинальні зміни у податково-бюджетній політиці з одночасним урахуванням **позитивних тенденцій розвитку економіки**, а саме:

- високі темпи зростання ВВП;
- помірні інфляційні очікування;
- стабільність грошової одиниці та обмінного курсу;
- збільшення реальних доходів населення;
- позитивне сальдо торговельного балансу тощо.

Цей сценарій є найбільш прийнятним щодо здійснення рішучих кроків до **удосконалення податково-бюджетної політики**, але досить ризикованим, оскільки будь-яке неправильно прийняте рішення може загальмувати економічний розвиток.

Отже, з одного боку, бюджетне планування займає центральне місце у фінансовому плануванні, оскільки воно пов'язане а показниками фінансових планів підприємств, організацій та установ різних форм власності. З іншого – бюджетне планування має тісний зв'язок з економічним і соціальним плануванням в Україні. Ряд показників бюджету ґрунтується на показниках плану економічного і соціального розвитку. Водночас окремі його показники також неможливо визначити без показників бюджету.

Контрольні питання з теми

1. Правова регламентація бюджетного планування в Україні.
2. Організація бюджетного планування в Україні на сучасному етапі.
3. Функції Міністерства фінансів України в організації бюджетного планування.
4. Розробка сценаріїв бюджетної політики.
5. Сутність та етапи бюджетного процесу.
6. Основні положення бюджетної декларації.

Питання для самостійного опрацювання

1. Механізм внесення змін до закону про Державний бюджет України.
2. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі.
3. Особливості формування надходжень бюджету та здійснення витрат бюджету в разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України.
4. Організаційно-правові основи бюджетного планування і прогнозування в Україні.
5. Формування бюджетної політики на середньостроковий бюджетний період.

План семінарського заняття

1. Бюджетний процес. Стадії бюджетного процесу.
2. Етапи складання проєктів бюджетів.
3. Розпорядники бюджетних коштів.
4. Визначення напрямів бюджетної політики на середньостроковий період.
5. Бюджетна декларація.
6. Розгляд та затвердження Державного бюджету України.

Тести для перевірки знань

1. Організація бюджетного процесу в Україні здійснюється відповідно до:

- а) Бюджетного кодексу України;
- б) рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- в) місцевих рад та їх виконавчих органів у межах чинного законодавства;
- г) усі відповіді правильні.

2. Регламентований законодавством порядок складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання і контроль за їх виконанням, затвердження звітів про виконання бюджетів, що належать до бюджетної системи України, – це:

- а) бюджетний процес;
- б) бюджетний план;
- в) бюджетний контроль;
- г) немає правильної відповіді.

3. У якому кодексі визначені учасники бюджетного процесу, де передбачені їхні функції, повноваження та відповідальність:

- а) Податковому кодексі України;
- б) Бюджетному кодексі України;
- в) Адміністративному кодексі України;
- г) Кримінальному кодексі України.

4. Документ, у якому визначено порядок і строки складання, розгляду, затвердження бюджету, а також організація його виконання, – це:

- а) бюджетна резолюція;
- б) бюджетний запит;
- в) бюджетний регламент;
- г) бюджетний процес.

5. Які функції виконує бюджетний регламент:

- а) визначає чітко розмежування функцій між органами державної влади і державного управління;
- б) встановлює необхідну документацію, яка використовується у бюджетному процесі;
- в) визначає особливий порядок виконання бюджету у випадку його несвоєчасного затвердження;
- г) усі відповіді правильні.

6. Що відіграє значну роль у бюджетному процесі, до якого належать перші три стадії бюджетного процесу:

- а) бюджетне планування;
- б) бюджетний запит;
- в) бюджетний регламент;
- г) бюджетна резолюція.

7. З доповіддю про проєкт бюджету України на засіданні Верховної Ради України виступає:

- а) міністр фінансів або особа, яка виконує його обов'язки;
- б) тільки міністр фінансів;
- в) голова комітету з питань бюджету Верховної Ради України;
- г) Президент України.

8. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає застосування середньострокового бюджетного планування, в рамках якого здійснюється складання:

- а) місцевих бюджетів;
- б) бюджетного прогнозу;
- в) прогнозу Державного бюджету;
- г) бюджетної декларації.

9. Граничний обсяг дефіциту державного бюджету не може перевищувати:

- а) визначений Бюджетним кодексом України показник боргу державного бюджету на відповідний бюджетний період;
- б) визначений Бюджетною декларацією показник дефіциту державного бюджету на відповідний бюджетний період;
- в) показник дефіциту державного бюджету на минулий бюджетний період;
- г) визначений законом про Державний бюджет України показник боргу на відповідний бюджетний період.

10. Бюджетна декларація, схвалена у попередньому бюджетному періоді, втрачає чинність з:

- а) дня прийняття закону про Державний бюджет України;
- б) дня схвалення Бюджетної декларації;
- в) дня затвердження паспортів державних програм;
- г) дня розгляду прогнозів місцевих бюджетів.

11. Головний розпорядник бюджетних коштів:

- а) розробляє план діяльності на середньостроковий період з урахуванням Бюджетної декларації;
- б) організовує та забезпечує на підставі Бюджетної декларації та плану діяльності на середньостроковий період складання проєкту кошторису та бюджетного запиту;
- в) розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм;
- г) усі відповіді правильні.

12. Пропозиції до Бюджетної декларації готують:

- а) головні розпорядники коштів державного бюджету;
- б) Міністерство фінансів України;
- в) Кабінет Міністрів України;
- г) Президент України.

Теми рефератів

1. Особливості складання та затвердження Бюджетної декларації.
2. Стадії бюджетного процесу та їх характеристика.
3. Запровадження стратегічного бюджетного планування та прогнозування як чинник євроінтеграційних процесів в Україні.
4. Координація дій учасників бюджетного процесу на стадії складання бюджету.
5. Вплив політичних чинників на планування показників доходів і видатків бюджету.

ТЕМА 6

ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ

6.1. Тенденції та структурні зміни у формуванні доходів бюджету.

6.2. Критерії ефективності та оптимальності визначення податкового потенціалу.

6.3. Розподіл податкових повноважень між рівнями бюджетної системи.

6.1. Тенденції та структурні зміни у формуванні доходів бюджету

Останні економічні та фінансові тенденції в Україні висунули на передній план **проблему фінансового напруження**, оскільки майже 80 % доходів Зведеного бюджету формується саме за рахунок податкових надходжень. Відповідно, відбувалося зростання питомої ваги податкової складової як у доходах бюджету, так і у ВВП з одночасним збільшенням неподаткових надходжень.

Серед останніх світових тенденцій у сфері оподаткування можна відзначити **зниження ставок прямих податків**. Так, середня ставка податку на прибутки корпорацій 17 країн ОЭСР в 1990 році становила 41,8 %, в 1997 – 38,3 %, а в 2006 – вже 30,8 %. 2007–2021 рр. ставки цього податку не так стрімко, але продовжували знижуватися. При цьому відбувається зростання ставок непрямих податків.

В останнє десятиріччя у багатьох країнах були збільшені ставки податку на додану вартість (Бельгія, Німеччина, Італія, Японія, Нідерланди, Норвегія, Швейцарія та ін.). **Вищі ставки податків на споживання і нижчі ставки податків на працю і капітал** дозволяють підвищити конкурентоспроможність національної економіки.

Особливістю структури доходів Зведеного бюджету України є те, що майже 90 % його загального обсягу формують три групи доходів, а саме:

- податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості – від 25 до 29 % загальної суми доходів;
- внутрішні податки на товари та послуги – до 40 % загальної суми доходів;
- неподаткові надходження – у межах 20 % загальної суми доходів.

З одного боку, така **уніфікація складу доходів бюджету** спрощує процес їх прогнозування та **сприяє скороченню витрат на адміністрування податків**, а з іншого – **робить вразливими державні доходи** від чинників, що впливають на формування податкової бази бюджетоутворюючих податків, яка значною мірою залежить від купівельної спроможності кінцевих споживачів, фінансового результату прибуткових підприємств та доходів населення.

Першу групу (податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості) становлять **податок на доходи фізичних осіб та податок на прибуток підприємств**, обсяг яких безпосередньо залежить від рівня життя населення (доходів домогосподарств) та фінансових результатів діяльності підприємств (корупційна та тіньова складова у цьому випадку не розглядається).

Тому у разі рецесії або економічної кризи в країні податкова база зазначених податків має тенденцію до зменшення, що свідчить про уразливість дохідних джерел та пряму залежність обсягів надходжень до бюджету від темпів розвитку економіки. При цьому практично відсутній часовий лаг у прояві виявлених взаємозв'язків.

Тенденції в оподаткуванні доходів фізичних осіб в Україні.

У сучасних умовах в Україні за відсутністю дієвого механізму оподаткування значних за обсягами доходів фізичних осіб відбувається процес, коли у відносних показниках бідніші верстви громадян сплачують більшу суму податкових платежів, ніж заможні. Це сприяє ще більшому **посиленню диференціації доходів громадян у країні**.

Загальна тенденція – між темпами приросту заробітної плати та податковими надходженнями від справляння податку на доходи фізичних осіб існує пряма залежність, оскільки інші доходи населення не мають значного фіскального ефекту. Темпи зростання податку на доходи фізичних осіб та заробітної плати і доходів населення протягом останніх років є ідентичними (фактично збігаються). Зазначений тренд буде незмінним протягом наступних років, за умови стабільності податкового законодавства в країні.

Тенденції в оподаткуванні доходів юридичних осіб в Україні.

В умовах рецесії та падіння обсягів промислового виробництва в країні існує висока вірогідність зростання кількості збиткових підприємств та недоотримання бюджетом запланованих платежів від справляння зазначеного податку. При цьому темпи приросту фінансового результату підприємств, які одержали прибуток, та податку на прибуток підприємств мають однаковий вектор тренду, але їх числові значення відрізняються значною волатильністю, що потребує додаткового уточнення при прогнозуванні податкових надходжень, зокрема, визначення тенденцій розвитку підприємств за видами економічної діяльності та їх питомої ваги у формуванні доданої вартості в країні.

Другу групу (внутрішні податки на товари та послуги) становлять ***податок на додану вартість та акцизний податок***, обсяг яких залежить від купівельної спроможності кінцевих споживачів та якими, у більшості випадків, є фізичні особи (домогосподарства). Тому існує пряма залежність між рівнем життя населення та обсягом спожитих товарів, робіт, послуг. У разі скорочення споживання всередині країні, зокрема під час економічних криз, відбувається зменшення податкових надходжень до бюджету за цими видами податків (у цьому випадку не враховується інфляційний податок).

Особливість адміністрування податку на додану вартість.

Особливістю адміністрування податку на додану вартість є те, що у разі реалізації продукції на експорт, відповідно до міжнародних норм права у сфері оподаткування, справляння цього податку відбувається за принципом «країна призначення», що

передбачає сплату ПДВ до бюджету у країні кінцевого споживання продукції з одночасним його відшкодуванням підприємству-експортеру з державного бюджету у країні походження цієї продукції (товарів, робіт, послуг).

Тому переорієнтація економіки на випуск продукції на експорт не призведе до значного зростання доходів бюджету від адміністрування ПДВ, а навпаки збільшить суму невідшкодованого ПДВ, яку у разі падіння внутрішнього попиту проблематично буде «перекрити» надходженнями від справляння ПДВ за продукцію (як вітчизняну, так й імпортовану), що була спожита у середині країни.

Тенденції в адмініструванні ПДВ в Україні.

Питома вага ПДВ у кінцевих споживчих витратах домашніх господарств протягом останніх років коливається в інтервалі 13–15 %, що фактично відповідає розміру ставки цього податку за вирахуванням податкових пільг та звільнень від оподаткування ПДВ. Однак темпи зростання кінцевих споживчих витрат, зокрема й домашніх господарств, значно різняться з темпами зростання надходжень цього податку до бюджету. Суттєвий розрив у значеннях показників свідчить про існування тіньових схем щодо ухиленнь від сплати податків та потенціальних резервів підвищення фіскальної ефективності ПДВ.

Особливість адміністрування акцизного податку

Щодо акцизного податку, то його запровадження має менш виражену фіскальну спрямованість та виконує регулюючу функцію податкової системи, а саме:

- обмеження споживання шкідливих для життя людини товарів (продуктів);
- перенесення податкового тягара на більш заможні верстви населення при оподаткуванні товарів розкоші, високорентабельних товарів або товарів стратегічного імпорту (нафти та газу).

Тенденції в адмініструванні акцизного податку в Україні

Шляхом емпіричних досліджень було доведено, що частка акцизного податку у кінцевих споживчих витратах домашніх господарств коливалася у діапазоні 3,5–4,2 % та є результатом корегування переліку підакцизних товарів та законодавчо визначених

ставок податку, які схильні до частих переглядів з боку фіскальних органів влади. Прогнозується, що в подальшому частка акцизного податку у доходах бюджету буде зростати, оскільки підвищення ставок цього податку не спричинить загострення соціальної напруги у суспільстві через те, що підакцизні товари не є товарами першої необхідності та споживаються обмеженим колом осіб.

Третю групу (неподаткові надходження) становлять *доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу, власні надходження бюджетних установ та інші неподаткові надходження*. Найбільша частка у цих доходах припадає на доходи від власності та підприємницької діяльності і власні надходження бюджетних установ, спрогнозувати обсяг яких на довгострокову перспективу проблематично через відсутність усталеної бази для їх нарахування.

Доходи від власності та підприємницької діяльності

Через активізацію процесів приватизації залишків державного майна у період кризи в економіці України мало вірогідно, що буде зростати обсяг нарахованих дивідендів на акції господарських товариств, у статному капіталі яких є державна (комунальна) власність, або частина чистого прибутку державних (комунальних) унітарних підприємств, що вилучається до бюджету.

Власні надходження бюджетних установ

У разі внесення змін до чинного законодавства, що регламентує надання платних послуг бюджетними установами, або заміну їх сплатою відповідного податку, аналогічного за суттю державному миту, це призведе до зменшення обсягів неподаткових надходжень до бюджету. Крім того, неподаткові платежі – це елемент «ручного» управління бюджетом та неринкових методів формування доходів держави.

Питома вага зазначених доходів відрізняється значною волатильністю у структурі доходів бюджету, джерела їх формування є нестабільними та в окремих випадках мають разовий характер. Тому прогнозувати їх надходження на тривалу перспективу проблематично через можливу значну похибку у розрахунках.

Інші види доходів бюджету

Стосовно інших видів доходів, зокрема й податкових, то вони мають незначну питому вагу у структурі доходів і не відіграють у сучасних умовах значної ролі у формуванні державних фінансів, однак мають перспективи щодо їх збільшення.

Фіскальні тенденції в Україні

Процес зростання ***фіскальної ефективності податкової системи не синхронізовано з рівномірним збільшенням частки основних бюджетоутворюючих податків***, що можна розглядати як негативний чинник. Зокрема, не вдалося вийти на докризовий рівень значення показника частки надходжень до бюджету від справляння податку на прибуток підприємств через скорочення обсягів фінансового результату підприємств, які отримали прибуток. Показник питомої ваги податку на додану вартість стабілізовано лише за рахунок стрімкого накопичення невідшкодованих сум цього податку, що підтверджується зменшенням питомої ваги бюджетного відшкодування у загальній сумі надходжень ПДВ.

Високий рівень неподаткових доходів свідчить про існування серйозних проблем у процесі акумулювання фінансових ресурсів, а саме: податкових надходжень не вистачає, а для введення нових податків чи підвищення ставок податків не існує резервів через високу вірогідність негативного впливу на темпи розвитку економіки чи соціально-політичну ситуацію в країні. Тому держава й використовує альтернативні методи наповнення бюджету. Оптимальною величиною неподаткових платежів вважається 4 % від ВВП.

Саме у значній волатильності показників питомої ваги податкових і неподаткових надходжень до бюджету криється причина неузгодженості бюджетних і податкових політик держави. Отже, оскільки відбуваються істотні коливання показників питомої ваги складових елементів структури дохідної частини бюджету у ВВП, говорити про реальну якість та стійкість державних фінансів та фіскальну ефективність податкової системи України на сучасному етапі немає достатніх підстав.

Особливості прогнозування доходів бюджету

Широкий діапазон коливання частки окремих видів доходів у структурі доходів зведеного бюджету та ***проблематичність визначення єдиного тренду зміни їх частки у ВВП*** створюють певні ***труднощі при застосуванні формалізованого підходу до розробки довгострокових бюджетних прогнозів***, адже вони складаються на основі визначення науково обґрунтованих довгострокових темпів приросту для окремих видів доходів та видатків бюджету. Обсяг доходів прогнозується на підставі припущень, що поточна податкова політика буде продовжена у довгостроковому періоді та доходи будуть дорівнювати певному встановленому відсотку від ВВП.

6.2. Критерії ефективності та оптимальності визначення податкового потенціалу

Формування та оцінка податкового потенціалу на різних рівнях бюджетної системи ускладнені тим, що податкова система, як сукупність форм і методів акумулювання фінансових надходжень державою, є ***багатофакторним явищем***. У ній закладено ***глибоке протиріччя цільових установок***:

- з одного боку, забезпечити вилучення у суб'єктів економіки значних фінансових ресурсів;
- з другого – не допустити зниження їх ділової активності.

Вирішення проблеми ефективності й оптимальності податкової системи досягається шляхом розумного компромісу.

Податкова система оптимальна у тому випадку, якщо дотримуються такі ***принципи, що впливають на формування оптимального податкового потенціалу***:

- система стягування податків має бути побудована так, щоб витрати держави на її утримання, а також витрати платника податків, пов'язані із самою процедурою виплати, були настільки низькі, наскільки це можливо;
- важливо домагатися того, щоб комбінація податків утворювала єдину систему, в якій кожен податок має свою конкретну

мету і податкове навантаження не повинне знижувати економічну активність платника податків;

- система формування податкового потенціалу не повинна негативно впливати як на раціональну організацію виробництва, так і на раціональну орієнтацію на структуру запитів споживачів;

- організація процесу адміністрування податків повинна найбільшою мірою сприяти (через акумуляцію фінансових ресурсів) реалізації політики кон'юнктури і зайнятості;

- процес оподаткування покликаний впливати на розподіл прибутків для забезпечення більшої соціальної справедливості та встановлення податкової платоспроможності приватних осіб не повинно зачіпати особисте життя громадян.

Узагальнюючі характеристики результативності податкової системи та її впливу на податковий потенціал:

- внесок податкової системи у приріст економічного потенціалу держави (регіону, територіальної громади);

- суми податкових надходжень до бюджетів різних рівнів;

- зміна бази оподаткування у наступному періоді;

- ступінь реалізації соціально-економічних пріоритетів, визначених органами влади на відповідній території;

- ступінь реалізації принципів справедливості та рівності.

Показники оцінки абсолютної економічної ефективності податкової системи

Для виміру результативності діяльності податкової системи використовуються показники, що характеризують «вхід» і «вихід» роботи податкової системи. Для оцінки ***абсолютної економічної ефективності*** використовують ***показники «входу» системи***:

- витрати на функціонування усіх елементів податкової системи у цьому періоді (статистичні дані) – (***В***);

- чисельність населення, що проживає на відповідній території (статистичні дані), – (***ЧН***);

- чисельність юридичних осіб, зареєстрованих на відповідній території (статистичні дані), – (***ЧЮ***);

- розмір фінансової допомоги відповідній територіальній громаді (статистичні дані) – (***ФД***).

Показники оцінки відносної результативності податкової системи

Відносна результативність діяльності податкової системи на «виході» вимірюється такими показниками:

– середньозважена оцінка результативності внеску податкової системи у приріст соціально-економічного потенціалу відповідної території за даний період (експертна оцінка) – (*РВ*);

– сума надходжень усіх видів податків і зборів до бюджету у визначеному періоді (статистичні дані) – (*П*);

– база оподаткування у визначеному періоді (статистичні дані) – (*Б*);

– база оподаткування у наступному періоді (прогнозна оцінка), що йде за тим, що розглядається, – (*Бн**);

– зміна бази оподаткування впродовж періоду, що розглядається (розрахункова величина на базі статистичних даних і прогнозних оцінок) – ($\Delta Бн^* = (\Delta Бн^* = (Б^* - Б) / Бн * x 100 \%)$);

– частка податкових надходжень у валовому внутрішньому продукті – ($Ч = П / ВВП$).

Показники економічної ефективності податкової системи:

1. **Віддача вкладень** у податкову систему показує співвідношення між податковими надходженнями і витратами на функціонування податкової системи – ($E1 = П / В$).

2. **Податкова продуктивність населення** показує величину податкових надходжень, що припадає на одного мешканця відповідної території, – ($E2 = П / ЧН$).

3. **Податкова продуктивність підприємств** показує величину податкових надходжень, що припадає на одне підприємство (юридичну особу) відповідної території, – ($E3 = П / ЧЮ$).

4. **Податкова ефективність фінансової допомоги** – показує податкову віддачу однієї гривні фінансової допомоги – ($E4 = П / ФД$).

Показники ефективності окремих податків, що формують сукупний податковий потенціал:

– виконання податком стимулюючої функції (визначається експертним шляхом);

– частка податку у загальних податкових платежах;

- економічна доцільність податку як відношення суми надходжень від справляння податку до витрат на його адміністрування;
- ефективність організації адміністрування податку: відношення розміру недоїмок зі сплати податку до кількості платників податків – юридичних і фізичних осіб;
- захищеність від ухилення від сплати податку (визначається експертним шляхом).

Нормативні значення показників ефективності податкової системи

Запропонована система вимірювання показників ефективності податкової системи на основі податкового потенціалу може бути доповнена ***нормативними значеннями показників***, що відображають цілі економічного розвитку, наприклад середній дохід бюджету на одну особу, ступінь використання або відтворення податкового потенціалу в регіональному розрізі тощо.

6.3. Розподіл податкових повноважень між рівнями бюджетної системи

Показник ступеня використання або відтворення податкового потенціалу є особливо важливим у розрізі територіальних громад, оскільки на ефективність податкової системи також впливає ***розподіл податкових повноважень***. Під час розподілу податкових повноважень необхідно визначити, за яким саме рівнем бюджетної системи доцільно закріпити те або інше прибуткове джерело і відповідний податок.

Критерії розподілу податкових повноважень.

Перший критерій – ***ступінь мобільності бази оподаткування***. Прийнято вважати, що чим менш мобільна податкова база, тим на найнижчому рівні державної влади вона може обкладатися. Відносне підвищення рівня оподаткування такої бази не може спричинити її міграцію за межі регіону (територіальної громади). З цим пов'язана перевага закріплення такого податкового джерела, як майно, нерухомість або земля за бюджетами органів місцевого самоврядування.

Традиційно вважається, що *найвищу ступінь активності та мобільності мають праця і капітал* (насамперед у грошовій формі), а *найнижчу – майно у вигляді нерухомості та природні ресурси*, які практично немобільні. З цієї точки зору доцільно закріплювати такі об'єкти оподаткування, як доходи юридичних і фізичних осіб за державним (федеральним) рівнем, а майно і природні ресурси – за місцевим (регіональним). Проте на практиці ступінь мобільності праці та капіталу може істотно варіюватися за різними категоріями цих компонентів (основні засоби виробничого характеру мають меншу мобільність, чим фінансовий капітал).

Другий критерій – *ступінь рівномірності розподілу податкової бази по території держави, або ступінь міжрегіональної диференціації податкової бази (горизонтальний дисбаланс)*. Чим нерівномірніше розподілене податкове джерело по території, тим більш високий рівень державної влади має здійснювати його оподаткування, що значною мірою пов'язане з необхідністю вирівнювання фінансової бази різних територіальних громад. Оподаткування рівномірно розподілених на території об'єктів на місцевому рівні не призводить до посилення диференціації регіональних бюджетів за рівнем доходів бюджету на одну особу.

Третій критерій – *економічна ефективність*, відповідно до якої окремі види активів податкової бази доцільно обкладати на державному та місцевому рівнях. За певних умов можуть мати місце як економія та підвищення ефективності внаслідок масштабу заходів, так і, навпаки, економія на наблизенні рівня обкладення до об'єкта обкладення.

За інших рівних умов, чим масштабніша та однорідніша податкова база, тим на більш високому рівні державної влади вона повинна обкладатися. У цьому випадку істотно знижуються прямі та непрямі питомі адміністративні витрати на оподаткування. Чим «дрібніша» податкова база, чим вона більше розпорошена, тим на найнижчому адміністративно-територіальному рівні вона повинна обкладатися. Це пов'язано з тим, що розгортання загальнонаціонального обліку об'єктів оподаткування, кількість яких одинична, істотно підвищує прямі адміністративні витрати

обкладення, які можуть перевищити отримані за цією статтею суми податкових платежів.

Четвертий критерій – ***необхідність здійснення функцій макроекономічного регулювання***. Воно об'єктивно вимагає закріплення за державним рівнем основних податків, через які здійснюється це регулювання. Це закріплення доцільне насамперед щодо усіх категорій прибуткових податків (податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб), а також податків, що обчислюються залежно від розміру заробітної плати і мають цільовий соціально-пенсійний характер.

П'ятий критерій – ***необхідність коригування через податкову систему об'єктивно виникаючих вертикальних дисбалансів***. Вертикальний дисбаланс є наслідком об'єктивного збігання функцій, щодо яких формуються, з одного боку, доходи бюджетної системи, з другого – потреби у витратах в частині фінансування надання державних послуг.

Шостий критерій – ***дотримання меж юрисдикції***. Цей критерій припускає, що під час вирішення питання про закріплення того або іншого податкового джерела за державним або місцевим рівнем необхідно враховувати факт можливого перенесення податкового тягаря за межі відповідної юрисдикції. Необхідно мати на увазі, що кожен рівень державної влади має право (стосовно територіальних громад можуть бути визначені модифікації) вводити податки тільки в межах власної юрисдикції.

Сьомий критерій – ***при закріпленні податкових повноважень не повинні створюватися податкові бар'єри на шляху переливання капіталу і фінансових ресурсів між різними регіонами в межах держави***. Відповідно до цього критерію територіальні громади не повинні наділятися правом введення ввізних і вивізних мит та аналогічних їм додаткових податків.

Моделі взаємодії центру та регіонів під час розподілу податкових повноважень

У світовій практиці широко використовуються ***три основні моделі взаємодії*** центру та регіонів (територіальних громад) у сфері реалізації податкових повноважень:

– розподіл податкових джерел та їх роздільне використання (***розподіл податкових баз***);

– наступний розподіл частини доходів, отриманих державним бюджетом від роздільного використання цих податкових джерел (*розподіл доходів*);

– спільне використання однієї й тієї податкової бази (*паралельне використання податкових баз*).

Багатоваріантність способів організації розподілу податкових надходжень робить показник податкового потенціалу багатовимірною категорією, у формуванні якої, крім податкової бази і податкових ставок, бере участь чинник реалізації податкових повноважень.

Критерії оптимізації податкової політики

У різних країнах існують різні підходи до емпіричної оцінки податкового навантаження, а також аналізу оптимальної податкової політики, що мінімізує податкові навантаження. У світовій практиці виділяють чотири критерії оптимізації податкової політики:

– економічна ефективність (вхід–вихід при обмеженні на витрати, і навпаки);

– бюджетний ефект;

– розподіл доходів;

– макроекономічні параметри.

Реалії України

Нині в Україні відбувається активна модернізація механізму бюджетно-податкового регулювання та оновлення його інструментів з метою подолання посткризових дисбалансів, стабілізації економіки та переходу до сталого розвитку, проте комплексна система для цього ще не створена. В Україні необхідна побудова економіки на ринковому фундаменті з дієвими та ефективними механізмами її державного регулювання, насамперед економічними методами, серед яких визначальна роль належить бюджетно-податковій політиці.

Необхідно на законодавчому рівні, крім середньострокового бюджетного планування, закріпити процедуру розробки бюджетної стратегії як інструменту збалансування бюджету в умовах несприятливих довгострокових тенденцій посткризового розвитку економіки, що сприятиме удосконаленню процесу формування доходів бюджету та визначення обсягів бюджетних видатків, достатніх для надання державою гарантованих суспільних благ і послуг.

Контрольні питання з теми

1. Охарактеризуйте сучасний стан державних фінансів України.
2. Назвіть індикатори бюджетної безпеки держави та визначте їхні порогові значення.
3. Охарактеризуйте наявний рівень податкового навантаження на економіку України.
4. Принципи формування оптимального податкового потенціалу.
5. Показники оцінки абсолютної економічної ефективності та відносної результативності податкової системи.

Питання для самостійного опрацювання

1. Система фіскальних органів в Україні та роль ДПС у наповненні бюджету.
2. Особливості прогнозування доходів бюджету.
3. Фіскальні тенденції в Україні та провідних країнах світу.
4. Моделі взаємодії центру та регіонів під час розподілу податкових повноважень.
5. Критерії розподілу податкових повноважень між рівнями бюджетної системи.

План семінарського заняття

1. Склад та структура доходів бюджету.
2. Особливості планування доходів бюджету.
3. Податковий потенціал економіки держави та її регіонів.
4. Критерії ефективності та оптимальності визначення податкового потенціалу.
5. Розподіл податкових повноважень в умовах бюджетної децентралізації.

Тести для перевірки знань

1. Основним завданням податкового планування і прогнозування є:

- а) пошук резервів збільшення доходів, прибутку, підвищення рентабельності та платоспроможності;
- б) необхідність економічно обґрунтованого забезпечення якісних і кількісних параметрів бюджетних завдань і перспективних програм соціально-економічного розвитку країни, виходячи із розробленої і прийнятої у законодавчому порядку соціально-економічної доктрини;
- в) зміцнення дохідної бази бюджету за рахунок удосконалення системи оподаткування і зміцнення контролю за повнотою сплати податків;
- г) усі відповіді правильні.

2. Типовий процес прогнозування і планування не включає:

- а) оцінку пропозицій щодо основних питань;
- б) визначення завдання, змісту програми, відповідальності і витрат для реалізації кожної ініціативи;
- в) пошук варіантів податкового режиму із урахуванням тенденцій, які склалися в економіці за минулий період;
- г) визначення пріоритетів з-поміж різних пропозицій.

3. Чинники, які впливають на якість прогнозування і планування:

- а) окремі податкові закони часто змінюються і спостерігається значна кількість поточних змін до законів з питань оподаткування;
- б) обсяг надходжень до бюджету залежить від рівня податкової дисципліни і культури, а часто і від політичної ситуації;
- в) спостерігається зростання обсягів наданих податкових пільг;
- г) усі відповіді правильні.

4. Формування доходів бюджету здійснюється за рахунок:

- а) виробленого у країні національного доходу;
- б) надходжень від міжнародного перерозподілу фінансових ресурсів;
- в) надходжень від державних угідь;
- г) усі відповіді правильні.

5. До груп формування доходів Зведеного бюджету України відносять:

- а) податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості – від 25 до 30 % загальної суми доходів;
- б) внутрішні податки на товари та послуги – до 40 % загальної суми доходів;
- в) неподаткові надходження – у межах 20 % загальної суми доходів;
- г) усі відповіді правильні.

6. До групи неподаткових надходжень бюджету відносять:

- а) податок на додану вартість та акцизний податок, обсяг яких залежить від купівельної спроможності кінцевих споживачів та якими, у більшості випадків, є фізичні особи (домогосподарства);
- б) доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу, власні надходження бюджетних установ;
- в) податок на доходи фізичних осіб та податок на прибуток підприємств, обсяг яких безпосередньо залежить від рівня життя населення;
- г) немає правильної відповіді.

7. Про що свідчить високий рівень неподаткових доходів:

- а) про існування серйозних проблем при акумулюванні фінансових ресурсів;
- б) про уникнення проблем;
- в) про державний борг;
- г) усі відповіді правильні.

8. Яка питома вага податкових надходжень у загальній сумі доходів Зведеного бюджету України:

- а) на рівні 30 %;
- б) менше 50 %;
- в) більше 80 %;
- г) немає правильної відповіді.

9. Об'єктом прогнозування та планування у податково-му менеджменті є:

- а) податкові відносини між державою та платниками податків;
- б) обсяги податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів;
- в) діяльність податкових органів;
- г) усі відповіді правильні.

10. Для прогнозування доходів бюджету необхідно:

- а) визначити джерела доходів, по яких будуть складатися прогнози;
- б) зібрати фактичні дані за кожним джерелом доходів принаймні за три останніх роки;
- в) обрати та застосувати найбільш придатну методику прогнозування;
- г) усі відповіді правильні.

11. Податкове планування передбачає:

- а) оптимізацію оподаткування загалом;
- б) оптимізацію одного з податків, що підлягають до сплати;
- в) оптимізацію тільки податку на прибуток;
- г) оптимізацію тільки ПДВ.

12. Серед найбільш поширених методів, які використовуються у міжнародній практиці прогнозування та планування доходів бюджету, є:

- а) метод моделювання;
- б) метод ефективної ставки оподаткування;
- в) метод, заснований на еластичності доходів;
- г) усі відповіді правильні.

Теми рефератів

1. Тенденції в оподаткуванні доходів фізичних та юридичних осіб в Україні.
2. Тенденції в адмініструванні непрямих податків та неподаткових платежів в Україні.
3. Недоліки та переваги процесу фіскалізації доходів бюджету.
4. Бюджетна стратегія як інструмент подолання структурних дисбалансів дохідної частини бюджету України.
5. Чинники впливу на достовірність бюджетних прогнозів.

ТЕМА 7

ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ

7.1. Сучасні тенденції формування видатків бюджету та особливості розробки бюджетних прогнозів в Україні.

7.2. Планування соціальних видатків та соціальні нормативи.

7.3. Особливості планування видатків місцевих бюджетів України.

7.1. Сучасні тенденції формування видатків бюджету та особливості розробки бюджетних прогнозів в Україні

Німецький економіст Адольф Вагнер, ще у 1880-х роках сформулював **«закон збільшення державних витрат»**. Тим самим фактично передбачивши **тенденції сучасного розвитку індустріального суспільства**, якому притаманне збільшення політичного «тиску в ім'ї розвитку суспільства» та постійне підвищення витрат на «соціальні виплати». Що, в свою чергу, призводить до безперервного розширення державного сектору і зростання його частки в економіці. Необхідність постійно збільшувати витрати на фінансування законодавчо визначених функцій держави, зокрема з надання гарантованих суспільних благ та послуг, призвело до виникнення структурних дисбалансів бюджету та спричинило хронічний дефіцит Зведеного бюджету України.

Особливості розробки бюджетних прогнозів в Україні

Відповідно до норм Бюджетного кодексу України **для аналізу та прогнозування** економічного і соціального розвитку держави використовуються **показники Зведеного бюджету України** (ст. 6). **Перед початком розробки бюджетних прогнозів** необхідно здійснити:

– оцінку поточної бюджетної політики щодо її результативності та відповідності цілям і пріоритетам стратегії економічного розвитку держави в цілому;

– визначити нові цілі та довгострокові орієнтири фінансової політики;

– запропонувати найбільш вірогідні варіанти розвитку бюджетно-податкової політики держави на довгострокову перспективу з урахуванням наявних макроекономічних та інституціональних чинників впливу.

На відміну від середньострокового прогнозування показників бюджету, яке у більшості випадків здійснюється на основі економічної класифікації, *в основу довгострокового бюджетного прогнозування покладено функціональну класифікацію видатків та кредитування бюджету*, що дозволяє уряду здійснювати більш ефективне корегування обсягів надання суспільних благ та послуг з урахуванням можливих демографічних зрушень та інших змін в економіці країни. При цьому *основна мета довгострокових прогнозів* полягає у виявленні природи та масштабу фінансових проблем у майбутньому та запропонуванні уряду альтернативних варіантів превентивних дій щодо їх подолання або мінімізації негативного впливу на економіку країни.

У сучасній практиці бюджетного прогнозування під час визначення довгострокових тенденцій бюджетної політики держави *усі видатки поділяють на обов'язкові та дискреційні*. При цьому до обов'язкових видатків здебільшого відносять соціальні, оскільки їх обсяг розраховується відповідно до положень чинного законодавства, які у подальшому корегуються на певну величину, виходячи із макроекономічних припущень.

Щодо *дискреційних видатків*, то законодавством регламентуються лише щорічні асигнування на визначені у бюджеті цілі (функції держави), тому складно передбачити їх довгостроковий тренд. Зазвичай обсяг дискреційних видатків встановлюється або як частка від випуску продукції (або ВВП), або як постійна сума в грошових одиницях. Оскільки в сучасних умовах економіка України перебуває у стані рецесії, то уряду необхідно здійснювати жорсткий контроль саме за дискреційними видатками та скорочувати їх обсяги у процесі проведення бюджетної консолідації.

Сучасний бюджетний процес передбачає, що проєкт державного бюджету подається до Верховної Ради України у розрізі програмної класифікації видатків та кредитування бюджету, що відповідає програмно-цільовому методу бюджетного планування, коли спочатку вирішується питання доцільності того чи іншого напряму витрачання бюджетних коштів загалом, а потім вже відбувається їхній розподіл за функціями держави.

Фінансування гарантованих суспільних благ та послуг

Помилковою є думка, що суспільні блага та послуги можуть фінансуватися за рахунок коштів місцевих бюджетів. У соціальній державі, якою є Україна відповідно до Конституції, уряд несе відповідальність за добробут громадян. Ця відповідальність не може бути покладена на індивіда, приватну корпорацію або територіальну громаду. Тому фінансування гарантованих суспільних послуг здійснюється за рахунок державних страхових програм та/або коштів державного бюджету.

Необхідно наголосити, що у сучасній практиці бюджетного процесу для поточного планування показників видатків бюджету використовується відомча класифікація видатків та кредитування бюджету, для середньострокового планування – економічна класифікація видатків, тоді як ***в основу довгострокового бюджетного планування покладено функціональну класифікацію видатків та кредитування бюджету***, що дозволяє уряду здійснювати більш ефективне корегування обсягів надання суспільних благ та послуг з урахуванням можливих демографічних тенденцій та інших змін в економіці країни. Виникає ***неузгодженість пріоритетів бюджетної політики у часовому просторі***, оскільки проблематично порівнювати показники за різними видами бюджетної класифікації як за обсягами, так і за цілями витрачання. Тому виникає ситуація, коли з позиції тактики досягається результат щодо повного і своєчасного виконання показників бюджету, однак з позиції стратегії уряд не досягає визначених орієнтирів соціально-економічного розвитку країни.

Крім того, необхідно також враховувати, що вибір цілей та механізмів реалізації бюджетної політики залежить від настроїв виборців і поведінки депутатів, яка не завжди логічна. Так, згідно

з теоремою К. Ерроу в умовах незрілої демократії можлива нелогічна поведінка частини виборців і депутатів, що призводить до неефективної бюджетної політики. Виходом із цієї ситуації є **законодавче закріплення процедури розробки бюджетної стратегії**, забезпечення прозорості бюджетного процесу, підвищення правосвідомості громадян та громадянської відповідальності урядовців.

7.2. Планування соціальних видатків та соціальні нормативи

Бюджетне фінансування гарантованих державою суспільних благ та послуг, формування нормативів фінансових витрат, мінімального бюджету тощо безпосередньо пов'язано із соціальним плануванням, тобто формуванням соціальних нормативів. Нормативи дозволяють кардинально удосконалити планування соціального розвитку, відмовитися від планування «від досягнутого», а також залишкового принципу виділення засобів на соціальну сферу.

Соціальні нормативи можуть використовуватися у двох різних ситуаціях:

- для відображення вимог до поточного стану об'єкта нормування (нормативи-директиви);
- для визначення вимог до майбутнього стану нормованого об'єкта або процесу.

При цьому маємо справу з цільовими установками соціального розвитку, тобто з цільовими нормативами, які формуються із сучасних уявлень про бажаний рівень розвитку та належать до нормативів-орієнтирів.

Вимоги з розробки соціальних нормативів.

1. Вимога системності виражається у тому, що сукупність соціальних нормативів формується як єдина система взаємозв'язаних величин у рамках цієї галузі нормування.

2. Вимога комплексності обґрунтування нормативів, що полягає у необхідності якомога повнішого обліку усіх чинників, що впливають на них.

3. Вимога прогресивності соціальних нормативів.
4. Вимога досяжності рівня, що регламентується.
5. Вимога диференціації соціальних нормативів залежно від конкретних умов місця і часу.

Усю сукупність процедур соціального нормування поділяють на формалізовані та неформалізовані (експертні) методи.

Формалізовані методи, у свою чергу, поділяються на теоретичні й емпіричні підходи у соціальному нормуванні.

Теоретичний підхід полягає у виявленні причинно-наслідкових зв'язків, які визначають значення соціального нормативу.

Емпіричний підхід використовується у тих випадках, коли не вдається теоретично обґрунтувати спосіб розрахунку необхідного показника і соціальний норматив визначається за фактичними даними відповідним чином підібраних об'єктів.

Методи соціального нормування

Метод динаміки минулих років використовує тенденції розвитку того або іншого соціального процесу для екстраполяції на наступний плановий період. Основним недоліком цього методу є низька обґрунтованість планованих показників, оскільки вони не відображають можливостей тієї або іншої спільноти, що призводить до неповного використання соціальних чинників у підвищенні ефективності виробництва та надання послуг, виявленні резервів соціального розвитку регіону. Планування за динамікою минулих років недостатньо орієнтують укладачів бюджетів на розробку конкретних заходів, що забезпечують рішення соціальних проблем.

Балансовий метод забезпечує пропорційність у формуванні, розподілі та використанні соціального потенціалу регіону, визначає соціальну політику на різних рівнях соціального управління. Балансовий метод дозволяє узгодити видатки з джерелами їхнього покриття, встановити взаємозв'язок наявного обсягу фінансових ресурсів у державі з відповідними потребами.

Нормативний метод передбачає використання у плануванні системи взаємопов'язаних норм і нормативів, що дозволяє більш об'єктивно оцінити можливості наповнення бюджетів та потреби бюджетних установ у ресурсах і створити умови для їх

ефективного та ощадливого використання. Нормативний метод використовується для визначення мінімальної бюджетної забезпеченості на одного жителя як критерію оцінки бюджетних потреб регіонів.

Соціальні нормативи є науково обґрунтованими і суспільно визнаними рівнями задоволення матеріальних, духовних і соціальних потреб людей і суспільства. Соціальні нормативи отримують вираження у конкретних значеннях соціальних показників і фіксують стан соціальних процесів, який потрібний для нормального функціонування і розвитку суспільства, регіону.

Види соціальних нормативів:

- мінімальні, розраховані на мінімальний рівень задоволення потреб, гарантований суспільством, виходячи з економічних можливостей;

- оптимальні або раціональні, орієнтовані на формування ідеальної моделі і повне задоволення потреб людей.

Типологія соціальних нормативів:

- комплексні, що характеризуються глобальними соціальними процесами, які визначають рівень і спосіб життя (мінімальний і раціональний бюджет, рівень мінімальної забезпеченості та ін.);

- приватні, що характеризуються стандартами на окремі компоненти рівня життя та діяльності (норматив забезпеченості дитячими установами, лікарями, ліжко/місцями та ін.).

Наявні типологічні підходи до визначення поняття соціального і фінансового нормативу містять у собі дві складові – цільову спрямованість та фіксованість бажаного стану або темпу розвитку об'єкта і досяжність цього стану впродовж періоду дії нормативів. Ці складові найбільш відповідають розвитку процесу міжбюджетних відносин, бюджетного фінансування державних і муніципальних (місцевих) послуг.

7.3. Особливості планування видатків місцевих бюджетів України

У сучасних умовах забезпечення бюджетної децентралізації вимагає суттєвих зрушень у структурі видаткової частини місцевих бюджетів щодо *виконання органами місцевої влади делегованих і власних повноважень*. Співвідношення, яке склалося нині, є нераціональним та значно обтяжує місцеву владу необхідністю виконання державних функцій, оскільки майже 80 % видатків місцевих бюджетів України пов'язано із виконанням органами місцевого самоврядування делегованих і лише 20 % – власних повноважень.

На *виконання делегованих повноважень* та здійснення бюджетного вирівнювання держава надає органам місцевого самоврядування у вигляді міжбюджетних трансфертів кошти, обсяг яких фактично дорівнює сумі власних надходжень місцевих бюджетів, що свідчить про існування значного резерву для розширення дохідних джерел власних надходжень місцевих бюджетів та закріплення їх на постійній основі за відповідними бюджетами.

Важливу роль у становленні *фінансової самостійності територіальних громад* відіграє порядок здійснення видатків місцевих бюджетів та їх склад. Бюджетне законодавство України регламентує порядок здійснення видатків місцевих бюджетів та основні напрями їх використання.

Місцеві органи влади самостійно витрачають бюджетні кошти і визначають напрями використання коштів місцевих бюджетів. Видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, установлені рішеннями про місцевий бюджет, на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією відповідних програм. Перелік програм залежить від рівня місцевого бюджету.

Видатки місцевих бюджетів ґрунтуються на тих самих законодавчих актах, що і доходи місцевих бюджетів. Так, ст. 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає поділ видатків місцевих бюджетів на дві частини – видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень органами місцевого самоврядування, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено фінансування витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, та виконання рішень органів державної влади. Повноваження органів виконавчої влади, надані законом, фінансує держава у повному обсязі для їх здійснення органами місцевого самоврядування. Кошти для цього передбачаються щорічно в Законі України «Про Державний бюджет України».

Особливої уваги потребує також проблема розподілу видатків місцевих бюджетів та визначення пріоритетів у напрямках використання коштів протягом останніх років. Майже 70 % у структурі видатків місцевих бюджетів становлять видатки на охорону здоров'я, освіту та соціальний захист і соціальне забезпечення, духовний і фізичний розвиток. Частка зазначених видатків зменшилася майже на 10,0 %, що **свідчить про розвантаження місцевих бюджетів від фінансування делегованих державою функцій**, однак потребує додаткового контролю з боку держави питання щодо якості надання суспільних послуг та наближення їх до споживачів.

У більшості країн світу для планування показників бюджету на середньострокову перспективу використовується **економічна класифікація видатків**, що дозволяє уряду дотримуватися визначених пропорцій у їхньому розподілі на капітальні та поточні, не допускаючи загрозливого зростання останніх.

Політична криза 2014 року, постковідна рецесія економіки в Україні та військова агресія з боку Російської Федерації продемонстрували, що ресурси держави, зокрема й органів місцевого самоврядування, не безмежні та не можуть зростати до нескінченності. Тому необхідно залучати до фінансування пріоритетних регіональних програм приватні інвестиції або взагалі делегувати частину державних функцій приватному сектору економіки на засадах державно-приватного партнерства шляхом запровадження механізму спільного фінансування інвестиційних проєктів за рахунок бюджетних коштів та фінансових ресурсів фізичних і юридичних осіб.

Україна пройшла пік падіння обсягів капітальних видатків. Починаючи з 2015 року відбувається їхнє поступове зростання, що є позитивним сигналом для інвесторів. У постковідному світі перед урядами більшості країн постають завдання щодо підвищення якості бюджетних інвестицій, їх спрямування на підвищення продуктивності праці, прискорення переходу до цифрових технологій, запобігання змінам клімату та майбутнім пандеміям. Усі ці виклики і завдання формують необхідність збільшення обсягу і підвищення якості бюджетних інвестицій в Україні.

Виконання соціальних функцій потребує від держави дедалі більших за масштабами обсягів фінансування відповідних бюджетних програм, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів, і потреба в яких зростає з кожним днем. Враховуючи, що соціальні видатки бюджету належать до обов'язкових, обсяг яких розраховується відповідно до положень чинного законодавства, то для їх скорочення при проведенні бюджетної консолідації потрібний перегляд норм відповідних законів, що проблематично швидко здійснити у правовій демократичній державі через пряму заборону Конституцією України звужувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини у разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів (ст. 22). Тому необхідно попередньо отримати згоду суспільства щодо відмови від певних суспільних благ та послуг або отримання їх за рахунок обов'язкового державного соціального страхування.

Контрольні питання з теми

1. Сучасні тенденції зміни структури видатків Державного бюджету України.
2. Особливості розробки бюджетних прогнозів в Україні.
3. Планування соціальних видатків та соціальні нормативи.
4. Особливості довгострокового планування та прогнозування видатків бюджету.
5. Історичні аспекти становлення та розвитку вітчизняної системи бюджетного планування та прогнозування.

Питання для самостійного опрацювання

1. Регулююча властивість видатків бюджету.
2. Роль місцевих бюджетів у здійсненні соціальних видатків.
3. Компетенції та повноваження учасників процесу бюджетного планування та прогнозування в Україні.
4. Методика визначення медичної та освітньої субвенції.
5. Методика планування соціальних видатків місцевих бюджетів України.

План семінарського заняття

1. Структура видатків державного бюджету.
2. Особливості формування видаткової частини бюджету в умовах бюджетної децентралізації.
3. Поняття соціальних видатків, соціальних нормативів.
4. Методичні підходи до планування соціальних видатків.
5. Особливості планування дискреційних видатків бюджету.

Тести для перевірки знань

1. Видатки бюджету згідно з Бюджетним кодексом України – це:

а) видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів;

б) зобов'язання позичальника перед кредитором за кредитом (позикою), що виникло внаслідок випуску і розміщення боргових цінних паперів та/або укладання кредитних договорів;

в) кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом;

г) загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями.

2. Горизонтальний бюджетний дисбаланс – це:

а) невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади та обсягами завдань і обов'язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між центральною, регіональною і місцевою владами, тобто держава наділяє органи влади певними зобов'язаннями, але при цьому не підкріплює їх бюджетними ресурсами;

б) операції з повернення позичальником кредитів (позик) відповідно до умов кредитних договорів та/або випуску боргових цінних паперів;

в) ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями із врахуванням гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного жителя;

г) невідповідність між обсягами бюджетних ресурсів однієї або кількох територіальних одиниць, які мають однакові обсяги завдань, що на них покладаються.

3. Перевищення видатків бюджету над його доходами – це:

а) дефіцит бюджету;

б) профіцит бюджету;

в) горизонтальний дисбаланс;

г) вертикальний дисбаланс.

4. За економічною класифікацією видатки бюджету поділяють на:

а) соціальні і функціональні;

б) утримання національної оборони та охорону довкілля;

в) поточні та капітальні;

г) цільові та програмні.

5. Скільки відсотків від обсягу видатків загального фонду бюджету становить Резервний фонд відповідного бюджету:

а) 1 %;

б) 2 %;

в) 3 %;

г) 4 %.

6. Захищеними видатками бюджету визнаються:

- а) видатки загального фонду бюджету, обсяг яких може змінюватися під час скороченні затверджених бюджетних призначень;
- б) видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися під час скороченні затверджених бюджетних призначень;
- в) видатки спеціального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися під час скорочення затверджених бюджетних призначень;
- г) видатки загального фонду бюджету, обсяг яких може змінюватися під час збільшення затверджених бюджетних призначень.

7. Секвестр бюджету використовується для:

- а) міжбюджетного регулювання;
- б) бюджетного контролю;
- в) зменшення видатків у процесі виконання бюджету;
- г) усі відповіді правильні.

8. Видатки, які здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, зокрема трансфертів з Державного бюджету України:

- а) видатки на забезпечення конституційного ладу;
- б) видатки на забезпечення державної цілісності та суверенітету;
- в) видатки на забезпечення незалежного судочинства;
- г) видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності.

9. Бюджетні асигнування — це форма:

- а) покриття витрат за рахунок позичених коштів;
- б) покриття витрат за рахунок власних коштів;
- в) державного фінансового забезпечення;
- г) державного кредитування.

10. Порогове значення відношення видатків державного бюджету до ВВП, % становить:

- а) не більше 20 %;
- б) не більше 30 %;
- в) не більше 40 %;
- г) не більше 50 %.

11. Порогове значення амплітуди коливання бюджетних видатків на одну особу між регіонами України становить:

- а) не більше 10–20 %;
- б) не більше 20–30 %;
- в) не більше 40 %;
- г) не менше 50 %.

12. Класифікація видатків та кредитування бюджету, яка здійснюється за переліком головних розпорядників бюджетних коштів:

- а) економічна класифікація;
- б) програмна класифікація;
- в) функціональна класифікація;
- г) відомча класифікація.

Теми рефератів

1. Вплив трансформації функцій держави на пріоритети та механізми реалізації бюджетної стратегії в Україні.

2. Необхідність узгодження пріоритетів бюджетної стратегії з основними напрямками соціально-економічного розвитку України.

3. Сутність та значення бюджетної стратегії у забезпеченні фінансування основних напрямів соціально-економічного розвитку держави.

4. Фінансове забезпечення соціальних функцій держави: стан, тенденції та напрями оптимізації.

5. Вплив бюджетних видатків на темпи соціально-економічного розвитку України.

ТЕМА 8

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І КРАЩА ПРАКТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ

8.1. Теоретичні засади організації довгострокового бюджетного планування та прогнозування.

8.2. Історичні аспекти становлення та розвитку вітчизняної системи бюджетного планування та прогнозування.

8.3. Організація бюджетного планування та прогнозування у провідних країнах світу.

8.3.1. Досвід США.

8.3.2. Досвід Європейського Союзу.

8.3.3. Досвід Федеративної Республіки Німеччини.

8.3.4. Досвід Франції.

8.3.5. Досвід Японії.

8.4. Краща практика бюджетного планування та прогнозування для України.

8.1. Теоретичні засади організації довгострокового бюджетного планування та прогнозування

Трансформація ролі бюджету як найважливішого інструменту цілеспрямованого впливу уряду на процес суспільного виробництва та реалізації довгострокової економічної політики держави з метою досягнення сталого розвитку та підвищення добробуту населення зумовила необхідність запровадження бюджетного стратегічного планування та прогнозування. В умовах ***посилення несприятливих тенденцій*** у соціально-економічному розвитку більшості країн світу (екологічні проблеми, терористичні загрози, старіння населення, стихійні лиха тощо) збільшився попит на державні послуги, що викликало зростання бюджетних витрат та посилення фіскального напруження.

Запровадження системи довгострокового бюджетного планування та прогнозування дозволяє оцінити наявні фінансові ресурси, необхідні для реалізації пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку країни, виявити резерви для скорочення бюджетних видатків та підвищення якості надання державних послуг.

Особливістю довгострокового бюджетного планування у зарубіжних країнах є практика надання довгостроковим прогнозам великого значення у політичному і бюджетному процесі, що має свій прояв у таких *інституціональних і процедурних інноваціях*:

- 1) зусилля урядів, що спрямовані на досягнення широкої національної злагоди щодо пенсійної реформи;
- 2) створення спеціальних фондів для майбутніх потреб з метою підготовки до очікуваного зростання соціальних зобов'язань;
- 3) процедурні правила щодо місця довгострокових прогнозів у бюджетному процесі;
- 4) надання більшого значення довгостроковим результатам під час оцінки ефективності бюджетних програм;
- 5) стимулювання керівників урядових структур до проведення оцінки довгострокових результатів власних дій.

Відмінності у підходах до розробки системи бюджетного прогнозування у різних країнах пов'язані з історичними, соціально-економічними, культурними та політичними чинниками, а також усталеною практикою розмежування повноважень між органами державної влади.

Кожна країна з урахуванням специфіки розвитку національної економіки та стану державних фінансів використовує певні підходи до довгострокового бюджетного прогнозування та планування, постійно удосконалюючи методи та моделі бюджетування відповідно до умов, які перманентно змінюються як у середині країни, так і в цілому у світовій фінансовій системі.

8.2. Історичні аспекти становлення та розвитку вітчизняної системи бюджетного планування та прогнозування

На противагу домінуючому стереотипу в сучасній світовій спільноті про прерогативу лише провідних західних країн світу щодо запровадження новацій у сфері науки, технологій, державного управління, зокрема й у секторі державних фінансів, *перший у світі державний стратегічний план* був розроблений у 1920 році у Радянському Союзі, до складу якого на той час входила й Україна, Державною комісією з електрифікації Росії на чолі з Г. М. Крижановським. План включав два основні розділи – зведену програму розвитку та електрифікації народного господарства терміном на 10–15 років і розвиток продуктивних сил у 8 економічних регіонах країни.

Особливості організації бюджетного планування та прогнозування у країнах колишнього Радянського Союзу

Для складання плану уперше був застосований *балансовий метод перспективного планування* та розроблено баланс електрифікації країни. За рахунок концентрації ресурсів на стратегічних напрямках соціально-економічного розвитку країни основні показники плану були виконані достроково до 1930–1933 рр., що дозволило у стислі терміни подолати руйнівні для економіки наслідки громадянської війни та змінити форми державного управління і політичного режиму.

Впродовж 1926–1928 рр. у складі Держплану СРСР працювала комісія із складання генерального плану розвитку народного господарства СРСР на 1928–1940 рр. під керівництвом вчених П. С. Осадчева і В. А. Базарова; однак через політичні чинники у 1928 році комісію було розформовано. Напередодні Другої світової війни у Радянському Союзі було поновлено наукові дослідження зі стратегічного планування під керівництвом Н. А. Вознесенського та розроблено основи довгострокового плану на період 1981–1985 рр. з одночасним визначенням основних показників розвитку країни на період до 1990 р., а також пізніше було

розроблено п'ятирічний план на 1987–1990 рр. як складової частини Основних напрямів економічного і соціального розвитку СРСР на 15 років – до 2000 р.

Оскільки в СРСР формувався єдиний зведений бюджет, який складався з бюджетів 15 радянських республік із подальшою їх деталізацією на рівні місцевих бюджетів, то **бюджетне панування було складовою частиною стратегічних планів розвитку держави**. Проте починаючи з 90-х років ХХ ст. через складні політичні та, як наслідок, соціально-економічні трансформації у Радянському Союзі робота зі стратегічного планування була припинена. У подальшому, після розпаду СРСР, кожна незалежна країна самостійно вирішувала питання щодо стратегічного планування та прогнозування і на власний розсуд трактувала особисту приналежність до наукової спадщини у сфері державного управління, зокрема у сфері бюджетного планування та прогнозування.

Основні етапи становлення вітчизняної системи планування:

I етап – 1921–1924 рр.: створення державного плану УРСР. Розробка поточних та перспективних господарських планів (1925 р. – складання контрольних цифр, річні плани).

II етап – 1925–1941 рр.: започатковано складання контрольних цифр і річних планів розвитку народного господарства; започатковано складання середньострокових планів п'ятирічки.

III етап – 1942–1945 рр.: складання квартальних, місячних та декадних планів (директивна система).

IV етап – 1946–1991 рр.: удосконалення організації та методології перспективного планування; розвиток балансового методу планування; застосування економіко-математичних методів, складання зустрічних планів.

V етап – 1992–2004 рр.: перехід до індикативного планування.

VI етап – 2005 – до сьогодні: перехід до програмно-цільового методу бюджетного панування; запровадження середньострокового бюджетного панування.

8.3. Організації бюджетного планування та прогнозування у провідних країнах світу

8.3.1. Досвід США

Піонером у запровадженні *планування на макроекономічному рівні* вважаються США, що розглядали його як інструмент державного антикризового регулювання економіки у період першої світової кризи на початку 30-х рр. XX ст. Вважається, що саме Дж. Кейнс заклав початок економічному прогнозуванню та програмуванню. Перші плани на макроекономічному рівні *охоплювали фінансово-бюджетну та грошово-кредитну політику* та виражалися у складанні національних бюджетів, які враховували доходи країни загалом (доходи державного та приватного секторів).

У післявоєнні роки уряди країн розширили сферу застосування планування на макроекономічному рівні та почали його використовувати не лише як інструмент державного антикризового регулювання економіки, а також як інструмент регулювання процесів розподілу національного продукту. Однак уже у 50–і рр. XX ст. більшість країн відмовилися від практики складання національних державних планів у формі бюджетів.

Нові підходи до бюджетного планування, які фактично заклали основу сучасної системи бюджетного прогнозування, були детально розроблені на початку 1960-х рр. у США, у результаті реалізації серії реформ у бюджетному процесі під загальною назвою «Планування – програмування – бюджетування», або «бюджетування на базі здійснюваних програм» (program budgeting).

Оскільки цей період характеризувався *протистоянням між колишнім СРСР і США*, що мало свій прояв у нарощуванні гонки озброєння, то одним із основних суб'єктів бюджетного процесу було визначено Міністерство оборони. Пріоритетним *об'єктом бюджетної стратегії* стали витрати на фінансування програм військового відомства, визначені відповідно до поставлених цілей і завдань багаторічного плану розвитку міністерства.

1970 уряд США відмовився від використання методу планування бюджету «від досягнутого», коли основні показники бюджету визначалися на основі індексування тенденцій попередніх років з подальшою їх екстраполяцією у майбутнє. У цей період набув популярності **метод «бюджетування з нуля»** («zero-based budgeting»), який передбачав проведення щорічної оцінки відповідності бюджетних програм, що здійснювалися у попередньому році, встановленим пріоритетам соціально-економічного розвитку країни та визначеним лімітам фінансових ресурсів, для включення їх до наступного бюджету.

Однак уже у 1981 р. адміністрація Рейгана припинила застосування на практиці цього методу через його значну трудомісткість та низьку ступінь впливу на ухвалення управлінських рішень унаслідок постійного конфлікту інтересів на стадії затвердження бюджету. Запровадження нових методів бюджетування протягом 1960–1980 рр. сприяло вдосконаленню бюджетного планування. Новацією цього періоду стало використання у бюджетній практиці акумулювання інформації за програмами, що фінансуються з бюджету (**паспорт бюджетної програми**), зокрема й даних про їх результативність. Проте на стадії ухвалення бюджетних рішень як і раніше використовувався метод «від досягнутого».

На початку 1990-х рр. уряд США запровадив новий **метод планування бюджету «бюджетування, орієнтоване на результат»** (performance-based budgeting) з метою узгодження прийняття бюджетних рішень із результативністю бюджетних витрат. Основною проблемою цього методу стала складність розробки показників та критеріїв вимірювання результатів реалізації бюджетних програм.

Потужним імпульсом нового етапу реформ у бюджетній сфері стало прийняття у 1993 р. **Закону про результативність дій уряду**, який передбачав, що кожному міністерству, відомству, організації необхідно:

- 1) мати чітке уявлення про власну місію і бажані кінцеві результати;
- 2) оцінювати результативність своєї діяльності;
- 3) використовувати вищезазначені дані для коригування програм, що виконуються.

У США прогнозування, зокрема й бюджетне, вважається одним із найважливіших елементів механізму державного регулювання економіки. **Функція розробки основних макроекономічних прогнозів уряду** покладена на трьох суб'єктів державної (федеративної) влади, а саме:

- Раду економічних консультантів;
- Раду управляючих федеральною резервною системою;
- Адміністративно-бюджетне управління.

Кожний федеральний орган виконавчої влади зобов'язаний розробити **стратегічний план свого розвитку**, що охоплює не менше ніж п'ятирічний період. План повинен включати формулювання місії організації, її спільні цілі та конкретні завдання, досягнення яких може оцінюватися, зокрема, й щорічно. У стратегічному плані наводився також опис засобів і стратегій, які передбачається використовувати для досягнення поставлених цілей, а також виявляються зовнішні чинники, здатні вплинути на успішність наближення до намічених результатів. Розроблені стратегічні плани повинні бути представлені у Конгрес та Адміністративно-бюджетне управління при Президентові США (АБУ), а також бути доступні в електронному форматі для широкого кола громадськості. Оновлення планів здійснюється кожні три роки.

Особливе значення у стратегічному плануванні розвитку національної економіки надається аналізу ринкових, конкурентних, технологічних, економічних, міжнародних, інституціональних та політичних чинників. Перевага надається методам економічного аналізу та прогнозування, що ґрунтуються на використанні значних масивів статистичних даних, накопичених за тривалий період та у розрізі різноманітних макропоказників.

Найбільш розповсюдженими є такі методи та моделі прогнозування:

- метод економічних індикаторів;
- метод експертних оцінок;
- метод економетричного моделювання, в основу якого покладено застосування екстраполяційних та факторних методів прогнозування;

– моделі динамічних рядів, – економічні моделі розроблені Лоуренсом Клейном, зокрема високочастотна економетрична макроекономічна модель США.

Необхідність інтегрування в єдину модель значного обсягу різноманітних даних та їх прогнозних трендів вимагає залучення до процесу збору та попереднього аналізу інформації великої кількості фахівців. Отриману інформацію накопичують та обробляють за допомогою *імітаційної моделі*, яка дозволяє отримувати багатоваріантні розрахунки на основі використання різних наборів сценарних умов.

З 1999 року міністерства та відомства в рамках бюджетних запитів представляють в АБУ також і свої плани щорічної результативності (annual performance plans), які з 2005 року були замінені на бюджети, орієнтовані на результат (performance budgets). Організація-виконавець (головний розпорядник бюджетних коштів) подає проєкт свого бюджету в АБУ щорічно у вересні та в Конгрес – у лютому наступного року.

Проєкт бюджету повинен містити усю інформацію, необхідну для обґрунтування бюджетного запиту організації на наступний фінансовий рік, включаючи також дані про досягнуті та плановані результати. З березня 2000 р. федеральні органи також подають у Конгрес щорічні звіти про ефективність здійснюваних ними програм. Ці звіти містять, зокрема, порівняння досягнутих за окремими програмами щорічних результатів із запланованими, опис зроблених заходів, якщо намічені цільові показники не були досягнуті в строк.

Існуюча у США *система прогнозування коливань економіки та економічної політики*, зокрема й бюджетної, теоретичною та методологічною основою якої є теорія економетричних моделей, дозволяє суттєво підвищити достовірність макроекономічних прогнозів та своєчасно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики, що виникають на різних етапах розвитку економіки країни.

З метою формування та реалізації політики державного регулювання економіки та соціальної сфери, зокрема через механізм стратегічного планування, у США створена відповідна правова база та діє *система підготовки кваліфікованих кадрів*, зокрема у Гарвардському університеті, а також налагоджена система інформаційного забезпечення діяльності державних установ у галузі індикативного планування та прогнозування.

8.3.2. Досвід Європейського Союзу

Починаючи з 20-х рр. минулого століття *уряди європейських країн* ініціювали наукові дослідження щодо опису та *прогнозування економічних циклів* на основі статистичних рядів, що спонукало у подальшому окремі країни до розширення функцій урядових статистичних установ або до створення нових інститутів для здійснення аналізу економічного стану держави. В сучасних умовах *довгострокове макроекономічне прогнозування* потребує надійності прогнозів бюджетних витрат та пов'язаних з ними податково-бюджетних цільових показників, які б у сукупності забезпечили розробку достовірних та надійних прогнозів майбутніх обсягів ресурсів загальнодержавного сектору економіки.

Щодо вибору універсального та найбільш ефективного методу макроекономічного прогнозування, то ще тривають багаточисельні дискусії. Тому *кожна країна використовує різні методи та моделі прогнозування* залежно від домінуючих наукових підходів та усталеної практики бюджетування.

У результаті реалізації *реформ у бюджетній сфері* у більшості країн світу, зокрема країн Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), наприкінці 1980-х та на початку 90-х років визначилися *основні тенденції*:

- запровадження у бюджетному процесі *методу бюджетування, орієнтованого на результат*, що ґрунтується на вимірюванні результативності діяльності й виконанні власних функцій міністерствами, відомствами та установами, тим самим сприяючи підвищенню ефективності розподілу і витрачання бюджетних ресурсів;

- *перетворення щорічного бюджетного процесу у стратегічне*, тим самим заклавши підґрунтя до запровадження практики використання довгострокового бюджетного планування.

В останні роки країни ЄС перейшли до *розробки щорічного бюджету на основі стратегічного довгострокового прогнозування*. Спільним для усіх підходів щодо розробки довгострокового бюджетування є включення *прогнозних оцінок доходів і витрат на декілька років вперед* після поточного року, при цьому

практика формування бюджетної стратегії суттєво відрізняється у кожній країні. Оскільки підходи до складання перспективного бюджету залежать від різних політичних завдань і конкретних бюджетних інститутів, то немає сенсу намагатися встановити найбільш оптимальний єдиний підхід для Європи.

З метою стимулювання довгострокових досліджень у бюджетне законодавство країн ЄС були **запроваджені спеціальні положення (процедурні правила)** щодо обов'язковості включення у щорічні доповіді про конвергенцію і стабільність окремих глав щодо якості у бюджетуванні та стійкості державних фінансів, а також про необхідність повідомлення громадськості та проведення дебатів з таких питань у парламентах.

Окремі країни передбачили додаткові законодавчі вимоги до національних урядів, зокрема у Бельгії з 2001 р. уряд повинен надавати щорічний меморандум з проблем старіння населення; у Швеції запроваджено обов'язкове представлення доповіді про очікувані довгострокові наслідки у сфері державних фінансів у результаті реалізації запропонованих урядових пропозицій.

Усі країни-учасниці Єврозони повинні дотримуватися закладених у Маастрихтському договорі та пов'язаного з ним «Пакту стабільності та розвитку» (ПСР) **фіскальних параметрів для сектору загального державного управління**. Зокрема, встановлених верхніх обмежень для щорічного дефіциту бюджету на рівні 3 % ВВП і загального боргу до 60 % ВВП. Відповідно до ПСР держава повинна реалізовувати принцип збалансованості бюджету і розробляти щорічні програми для забезпечення стабільності та зростання економіки, що сприяють виконанню визначених цільових показників.

Критичне становище державних фінансів змусило уряди багатьох країн світу, зокрема й європейських, запровадити **нові бюджетні правила так званого «наступного покоління»** для боротьби з фінансовою кризою, які враховують фази економічного циклу, тобто підйоми і спади економічного розвитку.

Бюджетні правила – це довгострокові обмеження для основних бюджетних агрегатів у вигляді кількісних лімітів дефіцитів, боргу, витрат або доходів. За даними Департаменту з питань

бюджету МВФ, на кінець 2012 року понад 75 країн застосовували правила на рівні країни або наднаціональні бюджетні правила, порівняно лише з п'ятьма у 1990 році.

Нові бюджетні правила спроможні допомогти стримати надмірне збільшення державних витрат і, тим самим, забезпечити бюджетну збалансованість та боргову стійкість держави. Додатково окремі країни запроваджують інші **інституціональні механізми**, такі як бюджетні ради, які займаються моніторингом фіскальної політики та акцентують увагу громадськості щодо її тенденцій та наслідків.

Деякі країни (наприклад, Австралія, Швеція і Сполучене Королівство) запровадили дієві заходи для зменшення фіскальної напруженості в країні, зокрема здійснили реструктуризацію власних систем пенсійного забезпечення, заздалегідь передбачили **акумулювання бюджетних коштів для майбутніх виплат**. Однак більшість країн не зробила ніякого коригування показників стратегічних бюджетних витрат або тільки визначила граничні межі витрат, які необхідно враховувати під час формування майбутніх бюджетів.

Окремі країни, зокрема Нова Зеландія, зробили акцент на запровадженні заходів пристосування до майбутньої фіскальної напруженості за рахунок **скорочення поточного боргового тягаря**. Норвегія обрала шлях накопичення доходів від продажу нафти та газу в спеціальних фондах з метою збереження цих коштів для майбутніх поколінь.

Однак **створення резервів** не можна розглядати як оптимальний (життєздатний) варіант вирішення проблеми, оскільки для країн, що борються з поточною незбалансованістю бюджетів, він може бути прийнятним лише у середньостроковій перспективі через знецінення вартості грошей та відсутність в умовах рецесії економіки захищених від падіння вартості активів та безризикованих фінансових інструментів.

Вирішення проблеми фіскальної напруженості та збалансованості бюджетів здійснено для країн, що мають досвід та відповідний інструментарій складання річних бюджетів на основі середньострокового планування, за рахунок **розширення часових**

горизонтів прогнозування бюджету на 30–50 років уперед. Багато країн лише починають опановувати сучасні методики та розвивати власну технологію (методи, інструменти) оцінки обсягів поточних державних доходів і витрат не лише на наступні 3–5 років, а й передбачати формування бюджетів на довший період.

8.3.3. Досвід Федеративної Республіки Німеччини

Серед країн ЄС *найбільш фінансово потужними та успішними щодо реалізації довгострокового бюджетного прогнозування* є Німеччина та Франція, хоча між ними й існують значні відмінності. **Німеччина** є федеративною державою, що має свій прояв у особливостях організації та регламентації бюджетного процесу, зокрема, він значно децентралізований і макроекономічне прогнозування уряд здійснює із залученням сторонніх експертних організацій. Існуючий механізм макроекономічного прогнозування та національного господарського програмування почав формуватися у Німеччині з 1967 р.

Незважаючи на те, що фіскальна система Німеччини значно децентралізована та різні ланки бюджетної системи мають широкую самостійність, у рамках єдиного правового поля проводиться *чіткий розподіл повноважень і відповідальності усіх суб'єктів бюджетного процесу*, здійснюється розмежування завдань, які необхідно вирішити, за їх масштабом, складом і компетенцією державних органів управління.

Єдині стандарти бюджетування, обліку та звітності поширюються на усі ланки бюджетної системи, а підготовка довгострокового прогнозу є невід'ємною частиною бюджетного процесу. За рахунок існування в країні всеохоплюючої правової регламентації бюджетного процесу та дієвого механізму реалізації на практиці правових норм законів, ФРН досягла *високого рівня податкової та бюджетної прозорості*.

Основними суб'єктами економічного програмування та фінансового планування у ФРН є федеральні міністерства економіки та фінансів. До компетенції *Міністерства економіки*

відносять розробку середньострокових (на 4 роки) «цільових проєкцій» економічного розвитку держави, які щорічно корегуються та продовжуються на один рік за принципом змінного планування. Одночасно з цим федеральний уряд щорічно затверджує річні «проєкції», що містяться у щорічних урядових економічних докладах.

Середньострокові та річні «проєкції» ґрунтуються на відповідних економічних прогнозах та презентують лише агреговані показники (темпи приросту ВВП, рівень безробіття, темпи інфляції тощо) без відповідного поділу за секторами економіки та регіонами. Міністерство економіки складає декілька альтернативних прогнозів середньострокових та річних «проєкцій», з яких на останньому етапі їх затвердження обирається найбільш прийнятний.

Міністерство фінансів на основі отриманих від Міністерства економіки прогнозних оцінок розробляє середньострокові фінансові плани федерального бюджету. Оскільки фінансові ресурси держави акумулюються та витрачаються органами державного управління трьох рівнів – федеральними, земельними та місцевого самоврядування (комунальними), то виникає необхідність постійного узгодження їх фінансової політики. Для цього, відповідно до **Закону «Про бюджетні принципи»**, у Німеччині були створені дві спеціальні структури – Рада з фінансового планування та Кон'юнктурна рада.

Рада з фінансового планування наділена дорадчими функціями при федеральному уряді, до складу якої входять міністри фінансів федерації і федеральних земель, а також представники органів місцевого самоврядування. Основне завдання Ради з фінансового планування – підготовка рекомендацій щодо обсягів, напрямів та термінів надання державних інвестицій, забезпечення процесу їх узгодження на всіх рівнях бюджетної системи, а також координація на рівні федерального уряду розробки бюджету, оскільки через бюджетну самостійність федерального центру, земель і органів місцевого самоврядування угоди між ними мають виключно політичний характер і не є юридично обов'язковими. Сьогодні Рада з фінансового планування відіграє вагомую роль у

системі державного планування та прогнозування. До кола завдань цього органу також входить координація фінансового планування на рівні федерації, земель та громад з метою узгодження обсягів державних витрат і доходів з можливостями та потребами економіки країни і соціальної сфери.

Кон'юнктурна рада – наділена більшими повноваженнями та бере безпосередню участь у розробці короткострокових кон'юнктурних (антициклічних) програм. До складу цього органу входять федеральні міністр економіки та міністр фінансів, по одному представнику від кожної із земель, чотири представники від комунальних союзів (органів місцевого самоврядування), а також президент Федерального банку Німеччини.

Розробкою бюджетного прогнозу займається міжбюджетна робоча група з податкових розрахунків, до складу якої входять представники федерального центру усіх 16 федеральних земель, органів місцевого самоврядування і Бундесбанка, Федерального статистичного управління, Ради економічних експертів і дослідницьких інститутів. Ця група відповідає за підготовку офіційних урядових прогнозів з конкретних дохідних статей бюджету, що закладають основу для оцінки дохідної частини бюджету в цілому як складової макроекономічного прогнозу.

Проте процедури узгодження показників між макроекономічними прогнозами та статтями дохідної частини бюджету не передбачено, що значно обмежує корисність таких прогнозів у випадках, коли змінюються макроекономічні умови. За два тижні до засідання члени робочої групи обмінюються між собою власними прогнозами. У січні кожного року федеральний уряд надає Бундестагу та Бундесрату річний економічний звіт про напрями діяльності уряду у сфері економіки та фінансів на поточний рік, основні параметри виконання економічної та фінансової політики затверджених реформ.

У Німеччині широко розповсюджена **практика залучення видатних вчених-економістів до вирішення питань економічного прогнозування** шляхом створення при уряді науково-допоміжних органів, зокрема Ради експертів з питань загальногосподарського розвитку, наукових рад при міністерстві економіки та

фінансів, Експертної ради з оцінки загальноекономічного розвитку тощо. Ці органи виконують консультативні функції, щорічно готуючи експертні доклади щодо оцінки поточного стану економіки країни та тенденцій її розвитку на майбутній період.

Важливу допоміжну роль у розробці державних прогнозів і програм відіграють *п'ять провідних науково-дослідних економічних інститутів*, а саме:

- Інститут світового господарства при Університеті м. Кіль;
- Гамбургський архів світового господарства;
- Рейнсько-Вестфальський інститут економічних досліджень у м. Ессен;
- Інститут ІФО у м. Мюнхен;
- Німецький інститут економічних досліджень у м. Берлін.

Кожний із зазначених інститутів розробляє *короткострокові, середньострокові та довгострокові прогнози розвитку економіки ФРН* на основі спеціальних контрактів-заказів, які надходять від різних державних і недержавних органів і організацій. Крім того, кожні півроку вони представляють «спільний діагноз» кон'юнктурної ситуації в економіці країни та здійснюють оцінку короткострокових перспектив її розвитку.

8.3.4. Досвід Франції

Франція – унітарна держава, яка за фінансовим потенціалом і політичним впливом є другою країною в ЄС після Німеччини. За побудовою системи державного управління, розподілом повноважень між гілками влади та окремими органами виконавчої влади *Франція подібна до України*. Тому її досвід довгострокового бюджетування буде найбільш корисним, з точки зору його адаптивності, до реалій України.

Державна *система прогнозування та стратегічного планування* у Франції була сформована у 1946 році. В її основу покладена *розробка п'ятирічних планів* економічного і соціального розвитку країни. Упродовж наступних років у міру лібералізації економіки та її переходу до більшої відкритості у механізм державного регулювання вносилися відповідні корективи, зокрема з

1995 з політичних причин Франція відмовилася від практики складання п'ятирічних планів та перейшла до періодичної розробки узгоджених у рамках політичної еліти концептуальних підходів до визначення та вирішення актуальних економічних та соціальних проблем.

Необхідність здійснення стратегічного планування визначається значною *роллю державного сектору в економіці Франції*. На державних підприємствах створюється майже 10 % національного доходу, виплачується понад 15 % заробітної плати, інвестується до $\frac{1}{4}$ усіх капіталовкладень у країні. Найбільша частка державної власності сконцентрована у паливно-енергетичному секторі; держава є власником багатьох важливих машинобудівних заводів, залізниці, аеропортів Парижу, морських портів країни тощо.

Незважаючи на значну модифікацію в останні роки системи прогнозування та стратегічного планування у Франції, вона не тільки допомагає формуванню ефективних механізмів регулювання економіки та прийняттю зважених управлінських рішень, а також сприяє зростанню національної самосвідомості та єдності нації. *Основними суб'єктами процесу макроекономічного прогнозування*, включаючи завдання з бюджетного стратегування, є *Міністерство фінансів та Міністерство економіки*. Безпосередньо за розробку довгострокової податково-бюджетної політики відповідає Департамент фіскального законодавства Міністерства фінансів Франції.

Питаннями державного стратегічного планування економічного і соціального розвитку країни займаються також *спеціальні органи* – *Генеральний комісаріат планування* (створений 1946) та *Рада з економічного аналізу* при прем'єр-міністрі країни (створена 1997), до компетенції яких входить формування національної стратегії розвитку держави, а також Міжвідомчий комітет з облаштування національних територій, який опікується регіональним плануванням.

Налагоджено тісну взаємодію Генерального комісаріату з відповідними структурами ОЕСР та ЄС, зокрема у 2000 р. було розроблено національну стратегію соціально-економічного розвитку

Франції до 2010–2020 рр., яка сьогодні реалізується у країні. Щодо короткострокового бюджетного планування, то державний бюджет складається Бюджетним директором під керівництвом Міністерства фінансів. Бюджетний директорат здійснює підготовку та загальне управління усім процесом складання та виконання бюджету.

Функція контролю за збором податків та їх плануванням розподілена між **головним директором з податків і головним акцизним директором**, які займаються відповідно адмініструванням прямих податків і загальноєвропейського ПДВ, та митних зборів і ПДВ, що не належать до Європейського союзу. Ведення обліку і касове виконання бюджету здійснюється **Державним рахунковим директором**, який також відповідає за ведення обліку і контроль за діяльністю казначейств місцевих органів управління. Директорат казначейства і Директорат прогнозування є спільними для двох міністерств. Директорат казначейства відповідає окремо за державний борг і зовнішні фінансові відносини. Директорат прогнозування, виходячи з основних тенденцій розвитку економіки, складає макроекономічний прогноз та здійснює довгострокову оцінку внутрішніх фінансових ресурсів держави.

Процедура затвердження бюджету у парламенті відбувається щороку не пізніше 31 грудня. Парламент перед голосуванням вносить незначні правки до пропозицій уряду, особливо в частині бюджетних витрат. Після перевірки **Конституційною радою** (незалежним органом, до якого можна направляти скарги на конституційність рішень уряду) законності статей затвердженого парламентом бюджету, він стає обов'язковим для виконання кожним міністерством за визначеним напрямом діяльності, які призначають розпорядників коштів центрального і місцевих бюджетів.

У Франції, як й у більшості європейських країн, запроваджено **практику залучення провідних вчених до розробки стратегій соціально-економічного розвитку** та здійснення консультативних функцій при урядових структурах, зокрема, наукове обґрунтування наданих Генеральним комісаріатом пропозицій та експертних оцінок національної стратегії розвитку держави забезпечує Міжвідомчий комітет з оцінки економічної політики держави разом з Науковою радою з питань політики Франції в економічній та соціальній сферах.

8.3.5. Досвід Японії

Довгострокове планування у Японії почало активно запроваджуватися з 1950 р. Значна увага приділяється **стратегічним планам, орієнтованим на досягнення пріоритетних цілей** і розвиток держави на довгостроковій основі. Економічне планування в Японії за своєю суттю є стимулюючим та індикативним, яке ґрунтується на принципах ринкової економіки. Воно має характер базисного планування, що являє собою сукупність середньострокових та довгострокових заходів, які сумарно відображають загальну картину майбутнього національної економіки. Уже у 1956 р. був прийнятий перший **п'ятирічний план економічного розвитку країни**. У Японії систему загальнонаціонального прогнозування та планування відносять до інструментів державного регулювання ринкової економіки.

Часовий горизонт планування зазвичай дорівнює п'яти рокам, прогнозування – п'ятнадцяти рокам. Інформаційною базою таких розробок є урядові прогнози соціально-економічного розвитку держави, науково-технічні програми та довгострокові плани інноваційних досліджень, статистичні дані щодо конкурентоспроможності виробленої продукції, попиту та пропозиції тощо.

Процес стратегічного планування включає чотири стадії:

- формулювання передумов;
- визначення проблем (викликів);
- довгострокову стратегію;
- середньострокові та короткострокові плани.

Суб'єктами процесу загальнодержавного соціально-економічного стратегування є:

- урядова Економічна рада;
- Управління економічного планування;
- Міністерство зовнішньої торгівлі та промисловості;
- Управління наукою та технологіями.

За дорученням уряду Японії, з використанням методів аналізу статистичних даних, розробляються **довгострокові індикативні плани (програми)**, в яких сформульовані найважливіші стратегічні цілі держави, та на основі яких будується прогноз економічного розвитку країни в цілому та у галузевому розрізі.

Розробка плану економічного розвитку країни містить такі процедури:

- консультації прем'єр-міністра з відповідними суб'єктами процесу стратегічного планування щодо розробки нового плану;
- обговорення планових проєкцій в Економічній раді при уряді країни;
- прийняття рішення Кабінетом міністрів щодо формування нового стратегічного плану розвитку країни;
- координацію Управлінням економічного планування спільної роботи над планом з кабінетом міністрів, відповідними міністерствами та відомствами, а також з Комісією з економічних питань;
- представлення звітів про результати роботи прем'єр-міністра Японії.

Після затвердження економічного плану розвитку на засіданні ***Кабінету міністрів Японії*** подальше впровадження основних напрямів розвитку країни та реалізація конкретних заходів у середньо- та довгостроковій перспективі покладається на міністерства та відомства відповідно до їх компетенції. Плани розвитку є сукупністю державних програм, які орієнтують і мобілізують сектори економіки на досягнення загальнонаціональних цілей.

Плани-програми:

по-перше, дають уявлення про найбільш вірогідні шляхи розвитку національної економіки;

по-друге, виявляють проблеми, з якими можуть зіштовхнутися уряд і ділові кола усередині та за межами країни;

по-третє, обґрунтовують рекомендації для вирішення цих проблем.

Ці ***прогнози є відкриті*** для громадськості з метою інформування потенційних інвесторів про тенденції розвитку секторів економіки та держави в цілому. Спираючись на рекомендації уряду, кожна корпорація виробляє свою власну стратегію. Приватні фірми складають детальні плани, що визначають їх виробничу і комерційну діяльність, а також враховують загальнонаціональні пріоритети та урядові фінансово-кредитні та податкові пільги.

Планування в Японії прийнято називати адаптивним, що передбачає у випадку виникнення заперечень з боку уряду або представників приватного сектору щодо окремих положень стратегічного плану, обов'язкове внесення корективів у документ Управлінням економічного планування, якщо буде доведено обґрунтованість таких заперечень.

Сьогодні у бюджетних планах Японії зазначено, що країна здійснює *перехід від «періоду досягнення інтенсивної адекватності»* (intensive adjustment period) *до «періоду концентрованої консолідації»* (concentrated consolidation period), визначивши *два основних напрями розвитку*:

- від державного сектору до приватного;
- від держави до регіонів.

Також активно у країні реалізується напрям щодо *побудови у державному масштабі «суспільства з нульовими відходами»* за рахунок їх повної рециркуляції та розроблено Базовий план з науки та техніки з визначенням середньострокових та довгострокових цілей та заходів для їх досягнення, який передбачає подвоєння асигнувань на проведення наукових досліджень у державі. Загалом у річних бюджетних планах уряд Японії приділяє багато уваги питанням покращення ситуації у соціальному розвитку країни.

8.4. Краща практика бюджетного планування та прогнозування для України

Незважаючи на значні відмінності в організації стратегічного економічного планування та прогнозування, зокрема й бюджетного, у провідних країнах світу існує *багато спільного у підходах* до організації цього процесу на державному рівні, а саме:

- у кожній економічно розвиненій країні світу *створені спеціальні урядові органи*, які безпосередньо займаються формуванням і реалізацією довгострокової політики державного регулювання економіки та соціальної сфери суспільства, зокрема із застосуванням механізму індикативного стратегічного планування;

– створена відповідна правова база та діє **система підготовки кваліфікованих кадрів**;

– налагоджена **система інформаційного забезпечення** діяльності державних установ, що займаються питаннями економічного планування та прогнозування.

Розповсюджена практика **залучення до процесу прогнозування науково-дослідницьких економічних інститутів та провідних вчених-економістів** для надання консультацій та здійснення експертних оцінок щодо поточного стану економіки країни, розробки прогнозів і визначення тенденції соціально-економічного розвитку держави на довгострокову перспективу.

Одним із шляхів досягнення стратегічних та тактичних цілей бюджетного регулювання є **забезпечення державою незалежності та свободи від уряду вчених у проведенні досліджень** та здійсненні наукових публікацій їх результатів (навіть якщо уряд фінансує такі інституції або є основним джерелом їх фінансування), що, в свою чергу, дозволяє забезпечити інституційну сталість процесу стратегування та розвиток наукових шкіл, які використовують тільки наукові методи дослідження, залучити до розробки бюджетних прогнозів тільки ті установи, які мають власні дослідницькі програми, а не ті, які виконуються на замовлення уряду.

Посилення **залежності бюджетного планування від політичних чинників** та організації управління цим процесом у провідних країнах світу зумовили необхідність налагодження тісної координації на міжміністерському рівні, запровадження чіткого розподілу обов'язків між суб'єктами бюджетного процесу з метою виключення можливості політичного суб'єктивізму, забезпечення об'єктивної оцінки соціально-економічного стану в країні, розробки реалістичних макроекономічних та бюджетних прогнозів.

Уряди країн, які систематично займалися **складанням довгострокових бюджетних прогнозів**, розробили дієві заходи, що забезпечують сталий розвиток держави шляхом реструктуризації пенсійних систем або створення спеціальних фондів для майбутніх потреб. Обов'язковою умовою отримання підтримки та довіри з боку населення до заходів уряду щодо послаблення тривалої

бюджетної напруженості має бути гласність та доступність отримання інформації щодо тенденцій довгострокового сталого розвитку країни.

Існує значна вірогідність, що *попередні заходи урядів щодо розширення фіскального простору є вже застарілими (неприйнятними)* через непрозорість отримання інформації для складання прогнозів та їх неспроможність мінімізувати політичний тиск задля проведення реформ. Але усі країни, які вже запровадили у бюджетному процесі бюджетне стратегування та отримали вигоду від його використання, оптимістично оцінюють свої можливості щодо ефективного державного регулювання економіки до моменту виникнення у майбутньому чергового кризового стану у бюджетній сфері.

Запровадження у бюджетному процесі процедури *розробки бюджетної стратегії* як складової системи економічного стратегічного планування та її законодавче закріплення і регламентація активно використовуються у більшості країн світу як інструмент державного регулювання економіки. Лише впродовж ХХ ст. наявність у країні стратегічного плану розвитку допомогло ряду країн якісно змінити соціально-економічну ситуацію, зокрема, у США впродовж 30–40-х років, Німеччині, Франції та Італії у 50–60-ті роки, Південній Кореї у 70–80-ті роки, Китаї у 80–90-ті роки. Стратегічне планування бюджетної політики використовується у країнах ЄС, США, Канаді, Великобританії, Японії та інших державах.

Сьогодні Україні не вистачає стратегічного бачення бюджетного процесу, що дало б змогу краще прогнозувати й узгоджувати бюджетні ресурси згідно із середньо- й довгостроковими державними пріоритетами. При цьому стратегічне планування доходів і видатків державного бюджету повинно бути адекватно відображено в щорічних бюджетних процесах.

Законодавчо визначена бюджетна стратегія дозволяє усунути багатовекторність пріоритетів розвитку держави, збалансувати фінансові надходження і видатки, створити дієвий механізм концентрації ресурсів для вирішення середньострокових і довгострокових завдань.

Контрольні питання з теми

1. Новації у світовій практиці щодо системи бюджетного планування та прогнозування.
2. Особливості бюджетного планування та прогнозування в країнах Європейського Союзу.
3. Бюджетні правила «другого покоління» та перспективи їхнього запровадження у бюджетному процесі України.

Питання для самостійного опрацювання

1. Характеристика організації процесу, основних прийомів і методів бюджетного планування та прогнозування у провідних країнах світу.
2. Використання прогнозів і сценаріїв у бюджетному плануванні.
3. Стратегічне планування.
4. Організація середньострокового бюджетного планування.
5. Перехід до бюджетного планування ресурсних потоків.
6. Інституціональні та процедурні інновації бюджетного процесу.

План семінарського заняття

1. Становлення та розвиток вітчизняної системи бюджетного планування та прогнозування.
2. Зарубіжна практика бюджетного планування та прогнозування:
 - 2.1. Досвід США.
 - 2.2. Досвід країн ЄС.
 - 2.3. Досвід Японії.
3. Імплементация кращого світового досвіду бюджетного планування та прогнозування у вітчизняну практику.

Тести для перевірки знань

1. Засновником економічного прогнозування та планування у США на початку XX ст. був:

- а) Дж. Кейнс;
- б) М. Фрідмен;
- в) А. Смітт;
- г) Д. Рікардо.

2. Перші плани на макроекономічному рівні в США охоплювали лише:

- а) податкову та бюджетну політику;
- б) фінансово-бюджетну та грошово-кредитну політику;
- в) грошово-кредитну та податкову політику;
- г) економічну та фінансову політику.

3. Нові підходи до бюджетного планування, які фактично заклали основу сучасної системи бюджетного прогнозування, були детально розроблені на початку 1960-х рр. у:

- а) Німеччині;
- б) Японії;
- в) США;
- г) Великобританії.

4. Державна система прогнозування та стратегічного планування у Франції була сформована у:

- а) 40-х роках XX ст.;
- б) 70-х роках XIX ст.;
- в) 90-х роках XIX ст.;
- г) 60-х роках XX ст.

5. Департамент фіскального законодавства Міністерства фінансів Франції безпосередньо відповідає за:

- а) затвердження бюджетно-податкової політики;
- б) формування національної стратегії розвитку держави;
- в) розгляд національної стратегії розвитку держави;
- г) розробку довгострокової податково-бюджетної політики.

6. Економічне планування в Японії за своєю сутністю є:

- а) стимулюючим та індикативним;
- б) довгостроковим та поточним;
- в) контролюючим та стимулюючим;
- г) індикативним та регулюючим.

7. На початку 1990-х рр. уряд США запровадив новий метод планування бюджету:

- а) «Бюджетування з нуля»;
- б) «Планування – програмування – бюджетування»;
- в) «Бюджетування орієнтовано на результат»;
- г) Планування бюджету «від досягнутого».

8. Усі країни-учасниці Єврозони повинні дотримуватися встановлених верхніх обмежень для щорічного дефіциту бюджету на рівні:

- а) 2 % ВВП;
- б) 3 % ВВП;
- в) 4 % ВВП;
- г) 5 % ВВП.

9. Згідно з Маастрихтським договором та пов'язаним з ним «Пактом стабільності та розвитку» граничний розмір загального боргу до ВВП має бути:

- а) 60 %;
- б) 70 %;
- в) 80 %;
- г) 90 %.

10. Бюджетні правила – це:

а) документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди;

б) повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане цим Кодексом, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування;

в) повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження;

г) довгострокові обмеження для основних бюджетних агрегатів у вигляді кількісних лімітів дефіцитів, боргу, витрат або доходів.

11. Головними суб'єктами економічного прогнозування та фінансового планування у ФРН є:

- а) президент;
- б) прем'єр-міністр;
- в) федеральні міністерства економіки та фінансів;
- г) Бундестаг.

12. Часовий горизонт прогнозування в Японії становить:

- а) 5 років;
- б) 10 років;
- в) 12 років;
- г) 15 років.

13. Планування в Японії прийнято називати:

- а) довгостроковим;
- б) адаптивним;
- в) проєктним;
- г) проблемним.

Теми рефератів

1. Відмінності у підходах до організації бюджетного планування та прогнозування у різних країнах світу (на прикладі США, країн ЄС, Німеччини, Франції, Японії, Китаю).

2. Методи, що використовуються у зарубіжній практиці бюджетного планування.

3. Сутність поняття «Резерв планування» та нові підходи до планування та прогнозування показників бюджету.

4. Досвід провідних країн світу щодо організації довгострокового бюджетного планування та прогнозування.

5. Оцінка впливу євроінтеграційних процесів на необхідність запровадження довгострокового бюджетного планування в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Основний

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>
2. Бюджетний менеджмент: підручник / В. Г. Дем'янишин, Г. Б. Погрішук, Л. М. Клівіденко та ін.; за ред. В. Г. Дем'янишина, Г. Б. Погрішук. Тернопіль: ТНЕУ, 2017. 532 с.
3. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 № 1602-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
4. Про Державний бюджет України: Закон України на відповідний рік.
5. Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика: монографія. Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. 396 с.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
7. Миськів Г. В. Бюджетна система: теоретичні та практичні аспекти (у схемах і таблицях) : навчальний посібник. Львів: Растр-7, 2020. 272 с.
8. Податковий кодекс України від 2.12.2010 № 2755-VI. URL: zakon1.rada.gov.ua
9. Сучасна бюджетна система: правила та процедури : навчальний посібник / за заг. ред. В. В. Зубенка; ІБСЕД, проєкт «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». К., 2017. 184 с.

Допоміжний

10. Богдан І. В., Коноваленко Д. В., Яра Т. Ю. Економіко-математичні моделі для діагностики фіскальної політики. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 45–66.
11. Богдан Т. П. Стратегічне управління державним боргом в умовах нестійкої боргової позиції. *Фінанси України*. 2018. № 4. С. 75–92.

12. Коляда Т. А., Гоч І. В. Особливості середньострокового бюджетного планування в Україні в умовах пандемії COVID-19. *Економічний простір*. 2020. № 161. С. 26–30. URL: <http://prostir.pdaba.dp.ua/index.php/journal/article/view/673/655>
13. Коляда Т. А., Бенч Л. Я., Рибіна Н. Д. Боргова складова забезпечення стійкості публічних фінансів України: стан і тенденції розвитку. *Бізнес Інформ*. 2021. № 7. С. 178–186. URL: https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2021-7_0-pages-178_186.pdf
14. Коляда Т. А. Державний бюджет України на 2018 рік: особливості формування та перспективи виконання. *Бізнес Інформ*. 2018. № 4. С. 267–274. URL: https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2018-4_0-pages-267_274.pdf
15. Мартиненко В. В. Специфіка управління власними доходами місцевих бюджетів умовах фінансової децентралізації. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2019. № 3. С. 51–61. URL: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/1029-2122-1-SM.pdf>
16. Тропіна В. Б. Фінансування державних соціальних програм: новітні підходи та інструменти. *Науковий вісник Полісся*. 2020. № 2(21). С. 17–28.

Інформаційні ресурси Інтернет

17. Офіційний вебсайт Міністерства фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua>
18. Офіційний вебсайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua>
19. Офіційний вебсайт Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua>
20. Офіційний вебсайт Державної служби статистики України URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
21. Офіційне інтернет-представництво Офісу Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua/>
22. Офіційний вебсайт Державної казначейської служби України. URL: <http://treasury.gov.ua/>

23. Офіційний вебсайт Державної податкової служби України. URL: <https://tax.gov.ua/>

24. Стратегічні пріоритети бюджетної політики України в умовах пандемії COVID-19 / Варналій З. С., Чеберяко О. В., Баженова О. В., Нікитенко Д. В., Білик Р. Р. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2020. V. 4, n. 35, p. 170–179. URL: <http://dx.doi.org/10.18371/fcaptp.v4i35.221964>

25. Коляда Т. А. Гендерно-орієнтоване бюджетування: сутність та перспективи запровадження в Україні. *Економічний вісник*. 2019. Вип. 3. С. 80–88. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ehsfat_2019_3_10

Міжнародні видання

26. Koliada T., Muzychenko G. Evaluation of the State Intervention to the Country Economy by Global Democratic Markers. *Scientific Development and Achievements*. London, 2018. P. 421–432.

27. Muzychenko G., Koliada T., Churkina I. Impact of European integration processes on the necessity of long-term budget planning introduction in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2017, Vol. 3, No 5. P. 329–333.

28. The model of the impact of changes in the national currency on key macroeconomic indicators in the face of uncertainty / Slatvinska M., Belinska Y., Vodolazska O., Nakonechna H., Ruzhytskyi I., Koliada T. *International Journal of Management (IJM)*. 2020. Volume 11. Issue 5. P. 908–919. URL: <http://www.iaeme.com/ijm/issues.asp?JType=IJM&VType=11&IType=5>

29. Xin D., Koliada T., Muzychenko G. Assessment of the impact of budget decentralization on sustainable development of territorial communities in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2021. Vol 7, No 4. P. 8–17. URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2021-7-4-8-17>

30. Comparative Analysis of Methods for Forecasting Budget Indicators / Yahelska, K., Tropina, V., Khomutenko, A., Lantukh, K., Kryhan, Y. *Estudios de Economia Aplicada*. 2021, 39(3). URL: <http://dx.doi.org/10.25115/eea.v39i3.4521>

ДОДАТКИ

Додаток 1

Класифікація принципів бюджетного планування та прогнозування

Перелік принципів бюджетного планування та прогнозування, запропонованих різними дослідниками				
Т. І. Єфименко та В. Ф. Бесєдін	М. Т. Пашута	І. М. Шарипова та Л. Г. Салосина	Л. І. Дідківська та Л. С. Головка	Авторська розробка
1	2	3	4	5
Об'єктивні загальноекономічні принципи				
науковості	науковості	науковості	-	науковості
Збалансо- ваності	збалансова- ності програм (планів)	комплексності	Збалансо- ваності	збалансованості
реалістичності	реальності	невизначеності	реалістичності	реалістичності
системності	цілісності	системності прогнозування та планування	базування планових розрахунків	системності
альтернатив- ності	-	альтернатив- ності		альтернативності
поєднання поточних та перспективних прогнозів і планів	поєднання прогно- зування, перспектив- ного і поточного планування	безперервності	поєднання різних видів планування – перспективно- го і поточного, галузевого і терито- ріального	безперервності
-	оцінки сучасного рівня розвит- ку економіки	адекватності прогнозування та планування реальним економічним умовам і можливостям населення	оцінки сучасного рівня розвитку національної економіки	адекватності реальним економічним умовам і можливостям населення
-	постійного аналізу і контролю виконання програм та планів	верифікації результатів прогнозування	адаптації	верифікації результатів прогнозування
-	рівності		рівності	рівності

Продовження додатка 1

1	2	3	4	5
Принципи орієнтовані на світові стандарти				
орієнтування планів на більш повне задоволення потреб суспільства	орієнтації прогнозів і програм на краще задоволення потреб суспільства	ціле-спрямованості	-	орієнтації прогнозів і програм на більш повне задоволення потреб суспільства
поєднання галузевого, територіального та програмно-цільового планування	об'єктивності	варіантності	-	варіантності
—	гласності	—	гласності	гласності
—	—	фіскальної прозорості	—	фіскальної прозорості
—	—	стабільності внутрішнього середовища бюджетної системи	—	стабільності внутрішнього середовища бюджетної системи
—	дотримання загальних інтересів	—	самостійності та дотримання загальнодержавних інтересів	—
—	самостійності	—	самостійності та дотримання загальнодержавних інтересів	—
погодженості загальнодержавних та регіональних інтересів	погодженості суспільних, колективних і особистих інтересів	пропорційності розвитку державного та приватного секторів національної економіки та її галузей	орієнтація на світові стандарти	пропорційності розвитку державного та приватного секторів національної економіки та її галузей

Продовження додатка 1

1	2	3	4	5
Принципи обумовлені вимогам сталого розвитку				
використання усіх видів природних ресурсів	раціонального використання й охорони усіх видів природних ресурсів	—	орієнтація на світові стандарти	раціонального використання усіх видів природних ресурсів
—	правильного визначення пріоритетів	диференційованого підходу до об'єктів прогнозування	обумовленість правильного визначення пріоритетів	диференційованого підходу до об'єктів прогнозування
—	єдності відтворення	ефективності виробництва	—	ефективності виробництва
—	—	—	—	стійкості державних фінансів
—	—	—	—	якості бюджетного планування та прогнозування

**Систематизовано та узагальнено автором.*

Інтерпретація принципів бюджетного планування та прогнозування

Назва принципу	Інтерпретація змісту принципу
1	2
Принцип науковості	Відображається через наукове обґрунтування прогнозу, що базується на дотриманні об'єктивних економічних законів з постійним удосконаленням методології та широким використанням світового досвіду
Принцип збалансованості	Відображає закономірності розвитку бюджету як єдиного цілого та його складових частин; враховує та об'єднує загальний прогноз бюджету та прогнози окремих його складових частин; передбачає необхідність узгодження прогнозних показників загального бюджету та його складових
Принцип реалістичності	Вимагає ніколи не задовольнятися досягнутими результатами та уявною стабільністю; бюджетне прогнозування та планування надає потенційні можливості щодо виявлення чинників нестабільності та пропонує заходи протидії
Принцип системності	Означає визначену систему, що складається із конкретних методів і способів: 1) збору, обробки та аналізу первинної інформації про об'єкт прогнозування та планування, а також нових доступних даних, зокрема й із зарубіжних країн; 2) прогнозних розробок; 3) уніфікованих методик наукових підходів до практичних розробок загального прогнозу бюджету та прогнозів окремих його складових; 4) застосування однакових методик аналізу результатів, що були отримані різними методами прогнозування
Принцип альтернативності	Передбачає наявність альтернативних незалежних прогнозів, які розроблені для визначення системи обмежень, що відрізняються один від одного параметрами заданих обмежень
Принцип безперервності	Вимагає від розробників прогнозів безперервної роботи щодо їх уточнення через невизначеність майбутнього, необхідності вибору одного із можливих варіантів прогнозного розвитку подій через постійні зміни економічного, політичного і фінансового середовища для того, щоб прогнозні показники залишалися у межах реального економічного і фінансового виміру
Принцип адекватності реальним економічним умовам і можливостям населення	Враховує реальні умови, у яких формується та виконується бюджет; передбачає визначення кожному органу влади власних специфічних цілей і завдань у частині здійснення бюджетного прогнозування та планування, що обумовлені їх функціями

1	2
Принцип верифікації результатів прогнозування	Означає порівнянність прогнозних параметрів, що одержуються у результаті проведення різних прогнозів за різноманітними методиками, які відрізняються один від одного у межах прийнятих розробниками прогнозів передбачень щодо динаміки зміни первинних даних та значущості зовнішніх та внутрішніх чинників, що впливають на цю динаміку, а також плану щодо його реалізації
Принцип рівності	Передбачає дотримання прав та врахування інтересів місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання різних форм власності
Принцип орієнтації прогнозів і програм на більш повне задоволення потреб суспільства	Передбачає досягнення кожним окремим видом бюджетного прогнозу визначених конкретних цілей і завдань, що стоять перед урядом; означає розробку на базі отриманих бюджетних прогнозів оптимальних середньострокових та довгострокових (стратегічних) планів з метою забезпечення безумовного досягнення визначених цілей (пріоритетів), параметрів щодо максимізації доходів та мінімізації бюджетних витрат
Принцип варіантності	Забезпечує формування бюджетних прогнозів у вигляді варіантів (сценаріїв), що надаються різними розробниками із застосуванням різних методів та використанням однакового якісного і кількісного обсягу інформації, що діють у чітко визначених та оговорених межах; спрямовано на розробку великої кількості бюджетних прогнозів з метою отримання різних кількісних характеристик бюджету, що прогнозується як зведений фонд доходів і витрат
Принцип гласності	Передбачає доступність та прозорість для громадськості, науковців та всіх зацікавлених осіб до прогнозних та програмних (планових) документів щодо основних показників державного бюджету
Принцип фіскальної прозорості	Характеризується доступністю усіх учасників бюджетного процесу до надійної, всеохоплюючої, своєчасної, зрозумілої та відповідної міжнародним стандартам інформації щодо планів у сфері політики державних доходів і витрат, організації контролю та звітності щодо стану державних фінансів, бюджетних програм та проєктів, поточного та очікуваного фінансового стану держави та національної економіки в цілому
Принцип стабільності внутрішнього середовища бюджетної системи	Означає законодавчо визначені правила взаємовідносин між платниками податків та державою в частині адміністрування податків, між органами та рівнями державної влади в частині довгострокового розподілу за ними витратних і дохідних (податкових) повноважень, закріплення постійних пропорцій податкових відрахувань з бюджетів

Продовження додатка 2

1	2
Принцип пропорційності розвитку державного та приватного секторів національної економіки та її галузей	Визначає необхідність пошуку оптимального пропорційного співвідношення державного і приватного секторів економіки за допомогою механізму бюджетного прогнозування та планування
Принцип раціонального використання усіх видів природних ресурсів	Передбачає проведення еколого-економічної оцінки усіх видів природних ресурсів щодо їх якості, аналізу стану та прогнозу відтворення з метою раціонального використання та охорони, можливості заміни первинної природної сировини вторинною в умовах економічних ресурсів і впровадження інновацій
Принцип диференційованого підходу до об'єктів прогнозування	Передбачає пріоритетність отриманих прогнозів одних складових (процесів) щодо інших
Принцип ефективності виробництва	Спрямовано на підвищення ефективності та продуктивності виробництва шляхом здійснення різних варіантів та альтернатив бюджетних прогнозів
Принцип стійкості державних фінансів	Вимагає від уряду розробки бюджетних прогнозів, які повинні враховувати багато макроекономічних аспектів та бути спрямованими на вирішення соціальних проблем при забезпеченні довгострокової платоспроможності держави
Принцип якості бюджетного планування та прогнозування	Передбачає досягнення фінансових показників бюджету, що характеризують державні витрати і доходи, не лише за результатами поточного (одиничного) року, але й у довгостроковій перспективі; вимагає необхідності виконання як кількісних показників бюджету, так і якісних показників, що характеризують його результативність, а саме: стабільність або уразливість доходних джерел, динаміку кількості бюджетних програм та обсягів фінансування, їх зв'язок з вирішенням економічних, демографічних, екологічних, соціальних завдань держави

**Систематизовано та узагальнено автором.*

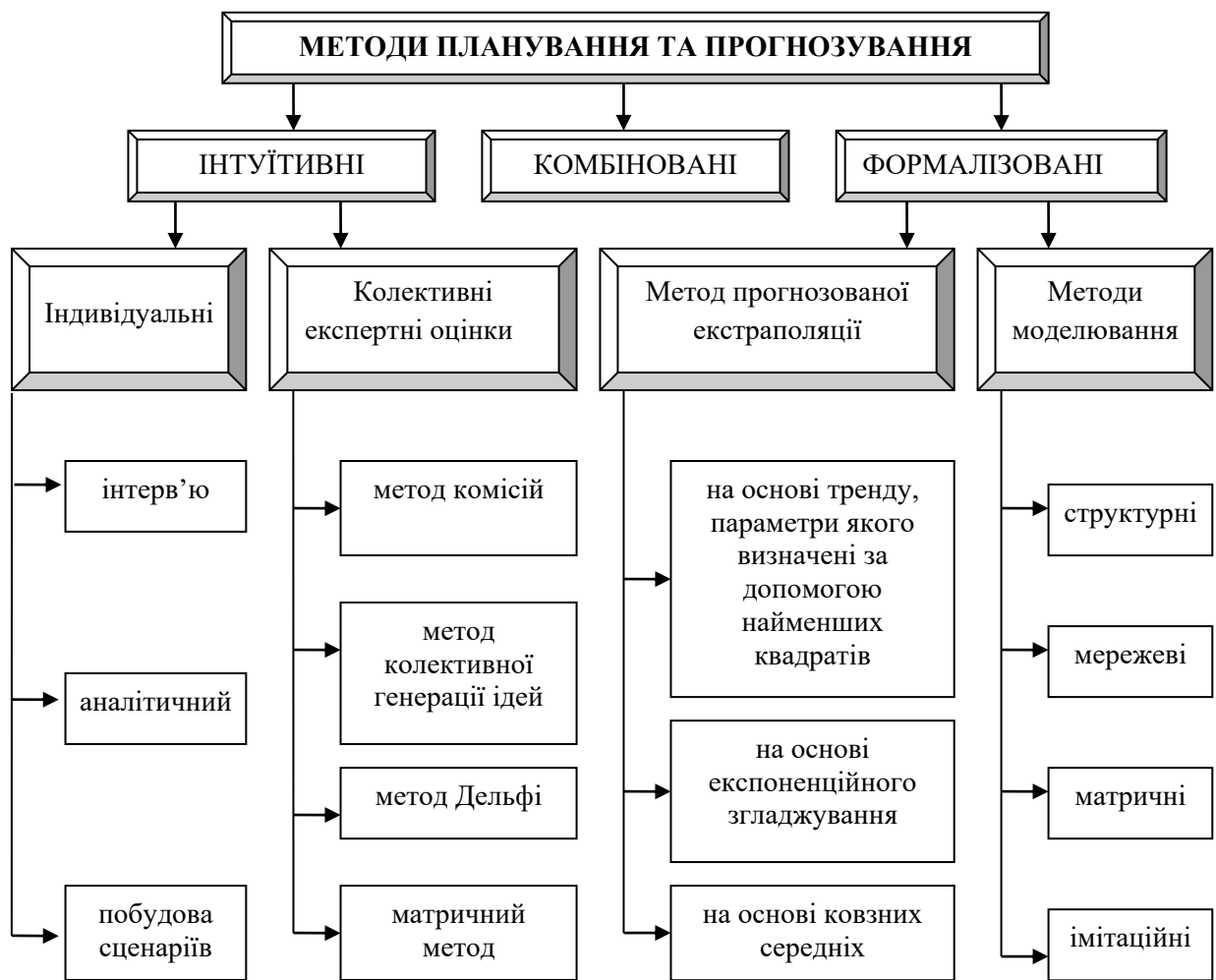


Рис. 1. Методи планування та прогнозування

Джерело: *Моделі і методи соціально-економічного прогнозування: підруч. / Геєць В. М., Клебанова Т. С., Черняк О. І., Іванов В. В., Дубровіна Н. А., Ставицький А. В. Х.: ІНЖЕК. 2005. 396 с.*

Навчальне видання

Коляда Тетяна Анатоліївна

БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ

Навчальний посібник

Відповідальний за випуск

А. В. Лавренюк

Відповідальний редактор

М. М. Грабарчук

Редактор

О. В. Данильчик

Форматування та

комп'ютерна верстка

Д. П. Завальницька

Здано до друку 30.12.2022. Формат 60×84/14

Папір офсетний № 1. Гарнітура «Times New Roman»

Ум. друк. арк. 11.09

Наклад 300 прим. Замовлення № 1034

Підготовлено до друку Видавничо-поліграфічним центром

«Державний податковий університет»

Державного податкового університету

08205, вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київська область,

Україна

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи

до державного реєстру видавців, виготовлювачів і

розповсюджувачів видавничої продукції

Серія ДК № 7669 від 20.09.2022