

Зварич О.В.,

начальник відділу організації
обміну та аналізу інформації
Управління адміністрування платежів
Міністерства фінансів України

СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ ПРОГНОЗУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ ТА ЇХ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК З МАКРОЕКОНОМІЧНИМИ ПОКАЗНИКАМИ

Досліджено становлення середньострокового бюджетного прогнозування в Україні, взаємну відповідність законодавчо-нормативних документів, якими регулюється середньострокове прогнозування. Запропоновано визначення термінів “прогнозування”, “планування”, “індикативне планування”. Проаналізовано якість середньострокових прогнозів основних макроекономічних показників і доходів зведеного бюджету, які надавалися з 2005 р.

The author examines mid-term budgetary forecasting in Ukraine and reciprocal correspondence of legislative and normative documents which regulate mid-term forecasting; suggests definition of such terms as “forecasting”, “planning”, “indicative planning”; and analyzes the quality of mid-term of forecasts for the main macroeconomic indices and incomes of the combines budget which were offered from 2005.

Ключові слова: бюджетна декларація, бюджетна резолюція, індикативне планування, індикативний бюджет, індикативні прогнозні показники, середньострокове прогнозування, планування.

Необхідність прогнозування і планування доходів державного бюджету на законодавчому рівні виникла в Радянському Союзі вже наприкінці Другої світової війни. 20 квітня 1945 р. вперше було прийнято Інструкцію Народного Комісаріату Фінансів “З планування надходжень державних доходів” № 202, де зазначалося, що планування надходжень державних доходів є складовою частиною бюджетного планування і визначається загальними завданнями плану розвитку народного господарства, покладеними в основу складання державного бюджету країни. Відповідно до цієї Інструкції завданнями планування надходжень державних доходів було визначено: установлення річного і квартальних планів надходження до бюджету доходів щодо кожного виду податків і неподаткових платежів по плануванню (район, повіт, округ, область, край, республіка); організацію систематичного контролю виконання встановлених планів надходження платежів до бюджету; активний вплив фінансових органів на промисловість із метою найефективнішого, з точки зору бюджету й народного господарства, використання виробничих можливостей і умов збуту (обсяг виробництва, асортимент, залишки товарів на вихідних і торгових базах, просування товарів до споживача).

У 1960 р. Міністерство фінансів СРСР випустило методичні вказівки щодо планування надходжень державних доходів від 17.09.1960 № 322, де зазначалося, що планування надходжень державних доходів є складовою частиною бюджетного планування, яке визначається загальними завданнями плану розвитку народного

господарства, покладеними в основу складання державного бюджету країни. У 1966 р. вийшла оновлена редакція методичних вказівок за № 371. Основні засади планування доходів залишилися незмінними.

Прогнозування на п'ять років існувало ще за часів Радянського Союзу, коли на з'їздах Комуністичної партії приймалися п'ятирічні плани для країни та всіх її республік. Після розпаду СРСР та утворення незалежної України систему зв'язків між підприємствами різних республік було зруйновано. Різко скоротилося виробництво. Валовий внутрішній продукт — головний індикатор економічного стану держави — зменшився більше ніж наполовину. В таких самих обсягах скоротилися промислове виробництво й валова продукція сільського господарства, істотно знизився життєвий рівень більшості населення. Розпочалась економічна криза, внаслідок якої значно зменшилися доходи бюджету. За цих умов на дуже низькому рівні фінансувалися наука, освіта, медицина, оборона тощо. Почалися затримки у виплаті заробітної плати, пенсії та допомоги. Така економічна ситуація вплинула на точність прогнозування бюджету країни, який було надзвичайно важко спрогнозувати навіть на рік, через що “союзна” практику прогнозування на п'ять років було втрачено.

Лише в другій половині 1990-х років в Україні виникла необхідність відновлення практики середньострокового прогнозування, а наприкінці 90-х було зроблено перші спроби складання середньострокового прогнозу на наступні за плановим три бюджетних періоди.

Зазначимо, що в підручниках з економіки макроекономічні прогнози *за періодом упорядження класифікуються на:* короткострокові, середньострокові, довгострокові й далекоглядні. Прогнозування, як річне, так і середньострокове, складається з двох частин: *макроекономічної*, кінцевими продуктами якої є програма і прогноз економічного та соціального розвитку (відповідає за складання Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), та *бюджетної*, кінцевим продуктом якої є прогноз бюджету (відповідає за складання Міністерство фінансів України).

На сьогодні процес планування й середньострокового прогнозування регулюють декілька нормативно-правових актів. Основні з них, зокрема: Бюджетний кодекс України¹; Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”²; постанова Кабінету Міністрів України “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету”³.

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // ВВР. — 2010. — № 50—51. — Ст. 572.

² Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 № 1602-III: [Електр. ресурс]. — http://search.liga-zakon.ua/1_doc2.nsf/link1/T001602.html.

³ Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 621: [Електр. ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=621-2003-%EF>.

Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” визначено правові, економічні й організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку країни, окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного й соціального розвитку держави. Цей Закон установлює загальний порядок розроблення, затвердження й виконання прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування і розроблення програм економічного й соціального розвитку України. Зокрема, визначено: принципи, на яких базується державне прогнозування і розроблення програм економічного й соціального розвитку України; складові системи прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку; показники, що повинні бути відображені у прогнозі економічного й соціального розвитку на макрорівні та Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньо- й короткостроковий періоди; показники, які мають бути відображені в Державній програмі економічного і соціального розвитку на макрорівні, у державних цільових програмах, а також програмах економічного й соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на короткостроковий період; показники та складові частини, що повинні бути відображені у прогнозі розвитку галузей економіки на середньостроковий період.

У прогнозі економічного й соціального розвитку мають бути відображені: аналіз соціально-економічного розвитку країни за попередній період і характеристика головних проблем розвитку економіки й соціальної сфери; очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації, а також їхній вплив на економіку країни; оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогнозному періоді на розвиток економіки й соціальної сфери; цілі та пріоритети економічного й соціального розвитку в середньостроковому періоді, пропозиції щодо напрямів державної політики в цей період; прогноз кон'юнктури на внутрішніх та зовнішніх ринках стратегічно важливих видів товарів і послуг (середньострокового періоду); основні макроекономічні й інші показники та баланси економічного й соціального розвитку, в т. ч. у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; висновки щодо тенденцій розвитку економіки країни в наступному році (для короткострокового прогнозу) або протягом середньострокового періоду.

В Державній програмі економічного і соціального розвитку на макрорівні поряд із перерахованими у прогнозі економічного й соціального розвитку показниками відображаються також обсяги капітальних вкладень і показники державного замовлення, перелік державних цільових програм, що фінансуватимуться в наступному році за рахунок коштів державного бюджету України; показники розвитку державного сектору економіки, зокрема отримання й використання доходів

від розпорядження державним майном, ефективності використання об'єктів права державної власності, розвитку казенних підприємств.

У державних цільових програмах зазначаються: основні етапи й терміни їх реалізації; необхідні обсяги фінансування кожної програми в цілому і диференційовано за роками з визначенням джерел фінансування; результати виконання кожної програми; обсяги фінансування кожної програми за рахунок усіх джерел фінансування в наступному році, у т. ч. за рахунок коштів державного бюджету; державні замовники програм.

Крім того, цим Законом встановлено повноваження щодо державного прогнозування й розроблення програм економічного і соціального розвитку для: Верховної Ради України; Кабінету Міністрів України; центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики та інших центральних органів виконавчої влади; Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. У ст. 6 зазначеного Закону визначено термін, на який розробляється прогноз економічного і соціального розвитку України, — п'ять років.

На виконання Закону “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” і Бюджетного кодексу Кабінет Міністрів України прийняв постанову “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету”, якою затверджено структуру й порядок державного розроблення прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку з встановленням конкретних строків для районів, областей, Автономної Республіки Крим і загальнодержавного рівня.

Для формування цілісної системи прогнозних і програмних документів розробляються, зокрема, проект прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період: раз на п'ять років — у рік проведення чергових виборів Президента України (прогноз розробляється як на рівні країни, тобто на макrorівні, так і на рівні Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст); проект програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період (програма розробляється як на рівні країни, тобто на макrorівні, так і на рівні Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст); проект прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період (розробляється на один рік) та Основних макропоказників економічного й соціального розвитку України (на два роки, що настають за прогнозним); проект Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період (на один рік). При цьому затверджуються перелік галузей економіки, програма розвитку галузі та прогноз розвитку галузі на середньостроковий період; проект державного бюджету на відповідний рік.

Поряд із цим у бюджетному процесі щороку важливе місце посідає розробка проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період,

норми якого дають змогу чітко окреслити пріоритетні вектори впливу коротко-строкової бюджетної політики уряду на найважливіші сфери життя країни на наступний бюджетний період. Проект Основних напрямів бюджетної політики базується на прогнозних макропоказниках економічного й соціального розвитку країни, що чітко визначено ст. 33 Бюджетного кодексу. Узгоджені показники цього проекту, шляхом прийняття Верховною Радою України бюджетної декларації, у подальшому відображаються в параметрах бюджету на відповідний рік.

Слід зазначити, що документ “Основні напрями бюджетної політики на __ рік” приймався щороку на наступний рік, при цьому: включно до 2001 р. — постановами Верховної Ради України і трактувався як “Бюджетна резолюція” відповідно до ст. 26 Закону України “Про бюджетну систему України”⁴; із 2002-го до 2006 р. включно, тобто п’ять років поспіль, — також постановами Верховної Ради України, але вже відповідно до ст. 33 Бюджетного кодексу України від 21.06.2001 № 2542. Зауважимо, що в назві цього документа, прийнятого в зазначений період, слово “Бюджетна резолюція” було відсутнє; із 2007-го до 2009 р. включно, тобто три роки поспіль, документ приймався вже постановами Кабінету Міністрів України і трактувався як “Бюджетна декларація” відповідно до ст. 32 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” від 21.12.2006 № 514; із 2010 р. документ знову приймається постановами Верховної Ради України відповідно до ст. 33 нової редакції Бюджетного кодексу України і ст. 152 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 № 1861. Як бачимо, “Бюджетна резолюція” і “Бюджетна декларація” є одним і тим самим документом за змістом, але дещо відрізняються за формою подання.

Щодо середньострокового прогнозування, то відповідно до пп. е) п. 1 ст. 38 Бюджетного кодексу України (у старій редакції) щороку розроблялись і затверджувались постановами Кабінету Міністрів України Прогнозні основні макропоказники економічного і соціального розвитку України, показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на наступні три бюджетні періоди, зокрема: “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на 2005—2007 роки” (постанова КМУ від 09.09.2003 № 1427); “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2006—2008 роки та довгострокову перспективу” (постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202); “Про схвалення прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2007—2009 роки” (постанова КМУ від 14.09.2005 № 913); “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008—2010 роки” (постанова КМУ від 25.09.2006 № 1359); “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на

⁴ Про бюджетну систему України: Закон України від 05.12.1990 № 512-ХІІ: [Електр. ресурс]. — <http://zakon.nau.ua/doc/?code=512-12>.

2009—2011 роки” (постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216); “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2010—2012 роки” (постанова КМУ від 13.09.2008 № 828); “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2011—2013 роки” (постанова КМУ від 12.09.2009 № 988).

Вперше постанову щодо розроблення прогнозу на 2005—2007 рр. Кабінет Міністрів прийняв у 2003 р. Зазначена й подальші постанови містили основні прогностичні показники на три роки, наступні за плановим, і склалися з таких розділів: економічного й соціального розвитку України, дохідної частини зведеного бюджету, фінансування бюджету та державного боргу, видаткової частини зведеного бюджету в розрізі соціального захисту та соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, духовного та фізичного розвитку, національної оборони та правопорядку, екологічної безпеки, державної підтримки інноваційно-інвестиційного розвитку економіки, науки, економічної діяльності, житлово-комунального господарства.

У 2010 р. постанову “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2012—2014 роки” Кабінет Міністрів не затверджував, оскільки 08.07.2010 Верховна Рада України прийняла нову редакцію Бюджетного кодексу, в якому вперше за історію середньострокового прогнозування законодавчо закріплено право розроблення бюджету на середньостроковий період. Відповідно до ст. 21 цього Кодексу, який набрав чинності з 1 січня 2011 р., Міністерство фінансів України, за участі Міністерства економічного розвитку і торгівлі та Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету, складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди — на 2013—2014 рр., який ґрунтується на Програмі діяльності уряду, прогностичних і програмних документах економічного й соціального розвитку, державних цільових програмах.

Потрібно звернути увагу на те, що бюджет на середньостроковий період здійснюється: на наступні за плановим три бюджетні періоди (згідно з пп. е) п. 1 ст. 38 Бюджетного кодексу України (у старій редакції)) — до 2011 р.; на наступні за плановим два бюджетні періоди (згідно зі ст. 21 і п. 7 ст. 38 Бюджетного кодексу України (у новій редакції)) — після 2011 р. Тобто після прийняття змін до Бюджетного кодексу в 2010 р. період, на який складався середньостроковий бюджетний прогноз, скоротився на один рік.

Такий прогноз має включати індикативні прогностичні показники: основних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального та реального обсягу ВВП, індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні в середньому за рік і на кінець року, прибутку підприємств, фонду оплати праці, рівня безробіття, експорту та

імпорту товарів і послуг, а також інших показників, які застосовуються при складанні проекту бюджету); зведеного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування; державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування; державного боргу та гарантованого державного боргу; бюджетних програм, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у т. ч. тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій; взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

Що стосується індикативного планування, то воно являє собою найпоширенішу в усьому світі форму державного планування макроекономічного розвитку. Цей вид планування принципово відрізняється від директивного, адже не має обов'язкового до виконання характеру, хоча може містити й обов'язкові завдання. Загалом він має направляючий, рекомендаційно-орієнтуючий характер. Основне завдання такого планування полягає не лише в тому, щоб дати кількісну оцінку показників, які характеризують динаміку, структуру й ефективність економіки, а й у тому, щоб забезпечити взаємопов'язаність і збалансованість усіх показників розвитку економіки. Індикативному плануванню притаманний також інформаційний характер (контрольні цифри, економічні регулятори).

Бюджет індикативний — фінансовий план, який, на відміну від директивного, відображає тенденції економічного розвитку країни протягом певного періоду і дає змогу гнучко реагувати на змінюваність економічного середовища⁵.

Новою редакцією Бюджетного кодексу вводиться механізм середньострокового бюджетного планування і прогнозування, орієнтований на стратегічні пріоритетні завдання держави.

Підсумовуючи дослідження в галузі середньострокового прогнозування, можна зробити такий висновок: вперше в історії незалежної України в Бюджетному кодексі на законодавчому рівні задекларовано, що:

— прогноз бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди має подаватися до Верховної Ради разом із проектом закону про Державний бюджет України. В подальшому середньостроковий прогноз уточнюється на підставі прийнятого Закону про Державний бюджет України та схвалюється Кабінетом Міністрів у місячний термін із дня опублікування Закону про Державний бюджет України (останній абзац п. 1 ст. 21);

— головні розпорядники бюджетних коштів складають плани своєї діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетних періоди. Такі плани складаються, виходячи з індикативних прогнозних показників обсягів видатків і надання кредитів з бюджету, та повинні включати заходи з реалізації інвестиційних програм відповідно до прогнозних і програмних документів економічного та

⁵ Загородній А.Г., Вознюк Г.Л. Фінансово-економічний словник. — К.: Знання, 2007. — 1072 с.

соціального розвитку, державних цільових програм з визначенням очікуваних результатів діяльності (п. 2 ст. 21);

— для досягнення поставлених цілей головні розпорядники коштів державного бюджету формують бюджетні програми на середньостроковий період (п. 2 ст. 21);

— середньострокове бюджетне прогнозування запроваджується також на рівні місцевих бюджетів (п. 4 ст. 21);

— прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди формується на індикативних прогнозних показниках (п. 1 та п. 3 ст. 21).

Поряд із середньостроковим прогнозуванням необхідно також розглянути методологічні особливості й характеристики процесів планування і прогнозування доходів бюджету як детермінанти ефективної реалізації фіскальної політики. Прогнозування і планування дохідної частини бюджету відіграють дуже важливу роль у бюджетному механізмі. Саме у процесі їх здійснення дається всебічна оцінка того, який обсяг фінансових ресурсів, що залучаються з допомогою цього механізму, в достатній мірі забезпечить виконання покладених на державу функцій і завдань. Об'єктивність, а отже, і результативність прогнозування та планування доходів бюджету справляють істотний вплив на обсяги і структуру бюджетних видатків і, відповідно, на пріоритети фіскальної політики загалом.

На нашу думку, прийнятним є визначення, в якому прогноз розглядається як система аргументованих наукових уявлень і висловлювань про майбутній стан досліджуваного об'єкта, який має імовірнісний, але цілком достовірний характер. Це визначення перекликається з дефініцією економічного прогнозу, даною А.А. Френкелем: "...економічний прогноз — це певна гіпотеза, певна імовірнісна оцінка протікання економічного процесу в майбутньому"⁶. Хоча прогноз може передбачати вплив на майбутнє, прогнозування не розв'язує проблеми цілеспрямованого вибору найкращого з можливих варіантів, не визначає стратегії на майбутнє. Це — прерогатива планування, бо прогноз не є різновидом плану чи якою-небудь його модифікацією, а слугує свого роду аналітичним підґрунтям для планування майбутнього.

Планування являє собою процес підготовки сукупності рішень для дій у майбутньому, спрямованих на досягнення цілей із допомогою оптимальних засобів. Ефективність бюджетного планування, що охоплює такі стадії бюджетного процесу, як складання, розгляд і затвердження бюджетів, об'єктивно потребує органічної взаємодії органів влади, головним чином, на стадії формування показників дохідної частини бюджету, адже від неї напряду залежить видаткова частина бюджету.

У Програмі економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" сказано, що проблемами

⁶ Френкель А.А. Математические методы анализа динамики и прогнозирования производительности труда. — М.: Экономика, 1972. — 190 с.

виконання бюджету “є хронічне перевищення й швидке зростання зобов’язань стосовно бюджетних ресурсів, що спричинює постійне коригування бюджету й податкового законодавства та ускладнює адміністрування і прогнозування податків”⁷. Тому розробка і вдосконалення науково обґрунтованих прогнозів, які лежать в основі програми соціально-економічного розвитку країни, належать до найважливіших завдань, що реалізуються в процесі взаємодії органів державної влади на сучасному етапі.

У процесі підготовки й можливого подальшого уточнення макроекономічних показників Міністерство фінансів України активно взаємодіє з Верховною Радою України, її комітетами, зокрема з Комітетом з питань бюджету, а також міністерствами, відомствами, іншими органами виконавчої влади, профільними науково-дослідними установами.

Обрахунок бюджетних показників здійснюється на основі прогнозних макропоказників економічного й соціального розвитку країни на відповідний бюджетний період, що розробляються Міністерством економічного розвитку і торгівлі. Зазначені показники доводяться іншим учасникам бюджетного процесу і є свого роду цільовими орієнтирами можливих параметрів розвитку держави, які мають бути враховані останніми у процесі формування проектів бюджетів різних рівнів.

Бюджетні показники — це не просто технічні параметри процесу формування проекту бюджету, а база для всебічного і ґрунтовного аналізу територіальних, галузевих особливостей здійснення тих чи інших видів діяльності. З одного боку, цей аналіз дає змогу забезпечити недопущення перекосів у розподілі фіскального навантаження між суб’єктами бюджетних взаємовідносин, з другого, його результати нерідко допомагають виявити додаткові ресурси чи втрати бюджетних доходів і вчасно прийняти відповідні управлінські рішення.

Разом із тим прогнозування і планування доходів бюджету істотно ускладнює низка факторів. Основними з них є такі:

1. Значні масштаби тіньової економіки. Як зауважив Президент України Віктор Янукович у посланні до Українського народу 3 червня 2010 р., “тіньова економіка сягає за обсягом майже половини валового внутрішнього продукту... Жоден економіст, навіть геній, не в змозі дати ясний прогноз чи запропонувати збалансовані розрахунки до державного бюджету, якщо в його країні такий рівень тіні”⁸. У широкому розумінні тіньова економіка включає в себе не лише незаконні види діяльності, а й незадекларовані доходи від законного виробництва товарів і надання послуг, отримані від грошових і бартерних операцій. Бізнес-схеми, що

⁷ Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010–2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України: [Електр. ресурс]. — http://www.minfin.gov.ua/file/link/252582/file/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

⁸ Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу. 3 червня 2010 року: [Електр. ресурс]. — <http://www.president.gov.ua/news/17307.html>.

ніде не обліковуються, приховування реальних обсягів виробництва й заниження бази оподаткування, а також заробітна плата “в конвертах” — ось основний інструментарій вітчизняного тінювика.

2. Інфляція та інфляційні очікування. Вплив інфляційних процесів на динаміку доходів бюджету може відбуватися в бік як скорочення, так і збільшення їхніх обсягів. Найбільш очевидний механізм такого впливу може проявлятися у знеціненні доходів бюджету. Зокрема, у практиці оподаткування має місце певний розрив у часі між виникненням зобов'язань платників та їх сплатою. Тому в умовах високого рівня інфляції може спостерігатися свідоме “затягування” відстрочення сплати платниками відповідних сум, що надає їм можливість покривати зобов'язання перед бюджетом знеціненими грошима. Таке явище, відоме в економічній науці як ефект Олівера — Танзі, призводить до значного посилення процесу інфляційного знецінення бюджетних надходжень. Щодо впливу інфляційних очікувань на обсяги бюджетних доходів, то зазначимо, що їх посилення призводить до зниження економічної активності платників податків, негативно впливаючи на параметри бази оподаткування.

3. Нестабільність правового поля й неузгодженість законодавчих норм. Як свідчить практика, результативність прогнозування доходів бюджету досягається лише тоді, коли ці зміни є незначними або можуть бути враховані безпосередньо у процесі моделювання доходів бюджету. В Програмі економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” також говориться про нестабільність і непередбачуваність податкової системи, що спричиняє високі податкові ризики для бізнесу й обмежує можливість середньо- й довгострокового планування.

Істотний вплив законодавчого органу влади на формування показників проекту бюджету проявляється через прийняття законодавчих актів, які можуть позначитися на параметрах його дохідної частини. Відповідно до ст. 27 Бюджетного кодексу України закони, котрі впливають на формування дохідної чи видаткової частини бюджетів і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, набирають чинності не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

Не менш істотним недоліком правового поля, поряд із його нестабільністю, є неузгодженість ряду існуючих законодавчих норм, зокрема тих, які визначають і регламентують порядок взаємодії органів державної влади в бюджетному процесі. Свідченням цього є процес підготовки Основних напрямів бюджетної політики, що передує розробці проекту бюджету й передбачає тісний інформаційний обмін між органами державної влади. На практиці має місце невідповідність низки законодавчих норм, що визначають порядок взаємодії, про яку йдеться, зокрема, Кабінету Міністрів України та Національного банку України.

Розглянемо декілька прикладів неузгодженості законодавчих норм, що стоять на заваді ефективної взаємодії зазначених органів державної влади.

1) Статтею 33 Бюджетного кодексу передбачено подання Нацбанком до Верховної Ради й Кабінету Міністрів України до 15 березня року, що передує плановому, прогнозних монетарних показників на наступний рік, а Міністерство фінансів, урахувавши їх, розробляє проект Основних напрямів бюджетної політики та подає його на розгляд Кабінету Міністрів до 20 березня. Отже, Міністерству фінансів надається всього п'ять днів для підготовки цього важливого документа, а за такий короткий строк дуже важко якісно його підготувати.

2) До 1 квітня НБУ має подавати до Верховної Ради й Кабінету Міністрів відомості про частину прогнозованого прибутку до розподілу поточного року, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету для включення до проекту Закону про Державний бюджет України на наступний рік, відповідно до п. 5 ст. 9 Закону “Про Національний банк України”⁹. Водночас Міністерство фінансів, урахувавши цю інформацію, розробляє проект Основних напрямів бюджетної політики й подає його на розгляд Кабінету Міністрів до 20 березня відповідно до ст. 33 Бюджетного кодексу. Внаслідок неузгодженості термінів Міністерство фінансів не зможе врахувати правильну цифру перевищення доходів над видатками НБУ, що вплине на частку прогнозного річного обсягу ВВП, який перерозподіляється через зведений бюджет України.

3) Відповідно до ст. 33 Бюджетного кодексу до 1 квітня Нацбанк має подавати до Верховної Ради й Кабінету Міністрів проект кошторису доходів і витрат на наступний рік. Водночас у п. 4 ст. 9 Закону “Про Національний банк України” терміни подання цього документа встановлено до 1 вересня.

4) Згідно зі ст. 33 Бюджетного кодексу НБУ має подавати прогнозні монетарні показники на наступний рік, а згідно з п. 1 ст. 9 Закону “Про Національний банк України” — Основні засади грошово-кредитної політики. Таким чином, виникає необхідність приведення цих документів у відповідність із бюджетним процесом.

5) До 15 березня НБУ має подавати до Верховної Ради й Кабінету Міністрів прогнозні монетарні показники на наступний рік. Водночас у п. 1 ст. 9 Закону “Про Національний банк України” терміни подання Основних засад грошово-кредитної політики до Верховної Ради України встановлено до 15 вересня.

При цьому ст. 37 Бюджетного кодексу передбачає не пізніше 15 вересня подання урядом проекту бюджету до Верховної Ради та Президенту України. Зазначена невідповідність свідчить, що норми Закону “Про Національний банк України” прямо суперечать регламенту бюджетного процесу.

4. Неточність і часті зміни вхідних прогнозних параметрів, які використовуються в процесі формування дохідної частини бюджету на відповідний бюджетний рік. Ураховуючи, що бюджетне прогнозування тісно пов'язане з прогнозними

⁹ Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV // ВВР. — 1999. — № 29. — Ст. 238.

макропоказниками соціального й економічного розвитку країни, реалістичність вхідних макроекономічних параметрів істотно впливає на точність прогнозу доходів бюджету, а отже, визначає можливості подальшого його виконання.

У практиці бюджетного процесу, на стадії підготовки проектів бюджету минулих років, нерідко мали місце часті й суттєві зміни прогнозів раніше доведених макропоказників. Такий стан речей об'єктивно вимагав подальшого приведення прогнозних показників дохідної частини бюджету у відповідність із такими змінами. Варто зазначити, що адекватна змінам прогнозних макропоказників зміна параметрів бюджету є не просто технічним процесом його уточнення. Адже, як свідчить практика, вчасне “переформатування” параметрів бюджету на стадії його підготовки доволі часто призводило до вимушеної зміни векторів бюджетної політики на відповідний рік. Отже, потреба у приведенні прогнозних показників доходів бюджету у відповідність із уточненими прогнозними макроекономічними показниками, особливо враховуючи рамки бюджетного регламенту, на практиці значно ускладнює процес підготовки проекту бюджету.

Проблемою є й те, що при уточненні прогнозних макропоказників Міністерство економічного розвитку і торгівлі нерідко подає декілька сценарних умов розвитку економіки (інколи до чотирьох), які часто мають істотні відмінності. Та навіть у цьому разі прогнозні макропоказники часто дуже відрізняються від значень, що фактично склалися. Розглянемо показники, які щороку затверджувалися постановами Кабінету Міністрів України на наступні за плановим три бюджетних періоди.

Спочатку розглянемо основні макропоказники, які затверджувалися постановами КМУ на трирічний період і на основі яких проводилися розрахунки доходів бюджету. Прогноз цих показників складає Міністерство економічного розвитку і торгівлі, а фактичні показники представлені Державною службою статистики України. Зазначимо, що на 2011 р. (рядки 2010—2012) наведено очікувані показники, на 2012 р. — прогнозні показники за песимістичним сценарієм.

Як видно з табл. 1, мають місце істотні відхилення між показниками, що прогнозувалися три роки поспіль на один і той же рік, та між фактичними показниками. Для прикладу розглянемо такий макропоказник, як ВВП. Відхилення, розраховане шляхом ділення фактичного показника ВВП за 2010 рік (t рік), отриманого у 2011 р., на прогнозний показник, розрахований у 2008 р. ($t-3$ роки) та затверджений постановою КМУ “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2010—2012 роки” № 828, становить 70,6 % (1094,6/1549,4). Найбільш наближеним до фактичного є показник ВВП, спрогнозований у 2005 р. на 2007 р., де відхилення становить усього +19 % (119-100) (постанова КМУ “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2006—2008 роки та довгострокову перспективу” № 1202), та спрогнозований у 2007 р. на 2009 р., де відхилення становить -3,3 % (96,7-100) (постанова КМУ “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету

Таблиця 1. Середньостроковий прогноз макропоказників, схвалений постановами Кабінету Міністрів України

Прогноз на період	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Номінальний ВВП, млрд грн								
2005—2007	304,0	333,0	365,0					
2006—2008		440,9	496,6	559,7				
2007—2009			605,5	697,1	800,2			
2008—2010				708,0	820,4	939,9		
2009—2011					944,2	1099,6	1275,4	
2010—2012						1549,4	1831,6	2131,5
Фактично	441,4	544,1	720,7	948,1	913,3	1094,6	1291,0*	1505,0**
Відхилення, %	145,2	123,4	119,0	133,9	96,7	70,6	70,5	
Фонд оплати праці, млрд грн								
2005—2007	100,5	113,9	128,5					
2006—2008		130,8	150,6	172,1				
2007—2009			188,7	217,5	249,6			
2008—2010				228,4	271,6	323,3		
2009—2011					311,1	371,8	437,7	
2010—2012						470,3	573,4	691,4
Фактично	112,9	146,5	189,8	253,1	249,8	297,1	399,5*	469,8**
Відхилення, %	112,3	112,0	100,6	110,8	80,3	63,2	69,7	
Індекс споживчих цін, %								
2005—2007	107,5	106,5	105,5					
2006—2008		106,8	105,0	104,5				
2007—2009			107,8	106,5	106,1			
2008—2010				106,8	108,1	107,8		
2009—2011					105,7	105,5	104,3	
2010—2012						109,2	108,0	107,0
Фактично	110,3	111,6	116,6	122,3	112,3	109,1	108,9*	107,9**
Відхилення	+2,8	+4,8	+8,8	+15,5	+6,6	-0,1	+0,9	
Прибуток прибуткових підприємств, млрд грн								
2005—2007	47,6	51,0	54,5					
2006—2008		59,4	61,8	64,5				
2007—2009			110,0	116,0	120,0			
2008—2012	2009—2011 та 2010—2012 — прогноз не надавався							
Фактично	89,2	110,6	183,0	193,7	144,1	202,1	242,3*	282,7**
Відхилення, %	187,4	186,2	166,4	167,0	120,1			

* Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 06.06.2011 № 587.

** Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 № 907 (за песимістичним сценарієм).

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (<http://www.me.gov.ua/control/uk/index>) та Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2009—2011 роки” № 1216). Подібна ситуація спостерігається й щодо інших макропоказників, на основі яких здійснюються розрахунки доходів зведеного бюджету, зокрема, йдеться про показники фонду оплати праці, індексу споживчих цін, прибутку прибуткових підприємств тощо.

Разом із тим наведені відхилення між фактичними і прогнозними показниками на середньостроковий період не можна назвати провалом прогнозування, адже в Україні існує багато технічних і політичних причин, які часто неможливо врахувати.

При короткостроковому прогнозуванні, тобто на наступний бюджетний рік, урахується значно більше факторів, які матимуть вплив на економіку країни. Тенденції їх зміни в річному вимірі, як правило, практично зберігаються, що надає можливість скласти значно точніший прогноз макроекономічних показників.

Із даних табл. 2 видно, що відхилення між прогнозними та фактичними показниками ВВП при прогнозуванні його на короткостроковий період є меншими, ніж на середньостроковий період.

Таблиця 2. Відхилення між прогнозними та фактичними показниками ВВП у короткостроковому й середньостроковому прогнозуванні, %

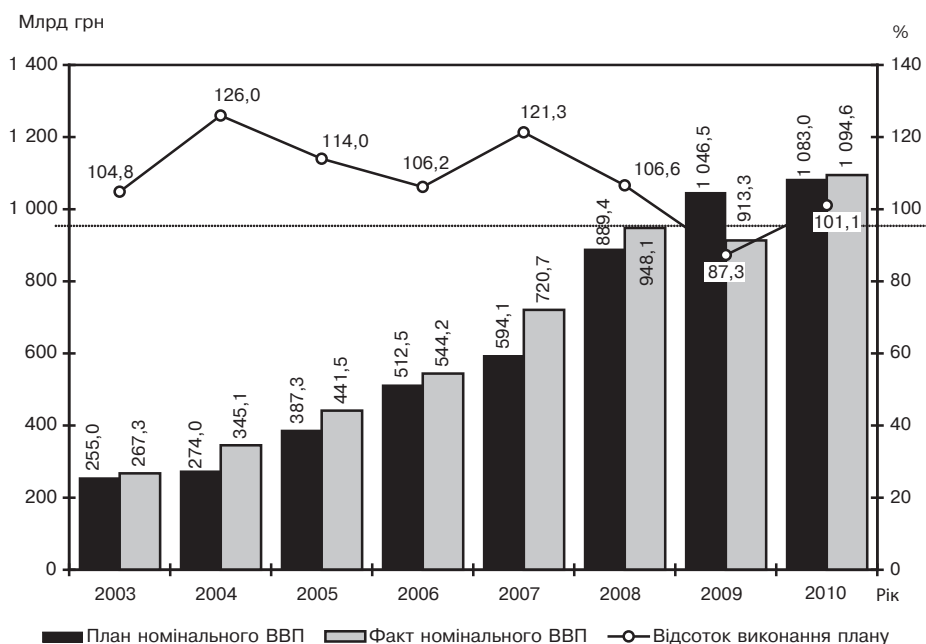
Прогнозування	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Середньострокове	145,2	123,4	119,0	133,9	96,7	70,6
Короткострокове	114,0	106,2	121,3	106,6	87,3	101,1

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (<http://www.me.gov.ua/control/uk/index>) та Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

Оскільки величина макроекономічних показників використовується для прогнозування доходів бюджету, то від правильності прогнозування перших залежить правильність прогнозування ресурсу бюджетів у процесі підготовки їхніх проектів на відповідні роки.

На рисунку наведено динаміку виконання плану номінального ВВП, врахованого в короткострокових проектах бюджету в 2003—2010 рр. Як видно, різниця план-факт стає все меншою, тобто точність оцінки майбутніх обсягів ВВП зростає.

Зрозуміло, що, прогнозуючи три роки поспіль у 2005—2007 рр. макроекономічні показники на 2008 р., неможливо було: передбачити світову економічну кризу; передбачити за три роки наперед, що з березня 2005 р. буде введено оподаткування податком на додану вартість операцій із ввезення на митну територію України нафти; що в березні 2005 р. також буде скасовано пільги щодо оподаткування у вільних економічних зонах і територіях пріоритетного розвитку; що з 1 січня 2006 р. буде введено оподаткування податком на додану вартість операцій із ввезення на митну територію України природного газу, а 20 травня 2010 р. цю норму буде скасовано; що у 2008 р. буде скасовано норму, яка діяла з 2003 р., стосовно обмеження



Джерело: розраховано автором за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (<http://www.me.gov.ua/control/uk/index>) та Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

Рис. Динаміка виконання плану номінального ВВП, врахованого у коротко-строкових проектах бюджету в 2003—2010 рр.

врахування у фінансових результатах діяльності підприємств збитків попередніх років, що призвело до зменшення об'єкта оподаткування. До того ж, прогнозуючи у 2008—2009 рр. макроекономічні показники на 2011 р., неможливо було передбачити прийняття Податкового кодексу, який істотно впливає на надходження податків до бюджету.

Незважаючи на те, що ст. 27 Бюджетного кодексу встановлено правила подання й розгляду законопроектів, які впливають на показники бюджету, на практиці їх часто порушують. Тому зрозуміло, що, використовуючи навіть найкращу у світі економіко-математичну модель, не можна зробити якісний прогноз доходів бюджету на наступні за плановим три роки, якщо макропоказники закладаються в неї зі значними відхиленнями від майбутньої макроситуації. Зовнішні та внутрішні ризики в економіці є занадто чисельними, щоб прогноз економічного зростання на п'ятирічну перспективу був надійним. Навіть коли для прогнозування в певній мірі використовуються економетричні моделі, то це радше для того, щоб протестувати злагожденість дій при прогнозуванні, вивчити сценарії ризиків (шоків) та економічної політики для реалізації у країні програми економічного зростання.

У табл. 3 наведено прогноз доходів зведеного бюджету й основних бюджето-формуючих податків на три роки, наступні за плановим.

Таблиця 3. Прогноз доходів, схвалений постановами Кабінету Міністрів України на три роки

Прогноз на період	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Доходи зведеного бюджету, млрд грн								
2005—2007	82,3	92,4	105,0					
2006—2008		113,2	130,8	147,6				
2007—2009			174,9	197,7	224,7			
2008—2010				203,9	232,1	265,9		
2009—2011					283,3	326,6	271,2	
2010—2012						446,1	526,6	612,1
Фактично	134,2	171,8	219,9	297,9	273,0	314,5	377,7*	
Відхилення, %	163,1	151,8	125,7	146,1	96,4	70,5	71,7	
Податок на доходи фізичних осіб, млрд грн								
2005—2007	14,2	16,3	19,7					
2006—2008		19,2	25,5	29,0				
2007—2009			26,8	32,6	39,0			
2008—2010				34,4	40,9	48,7		
2009—2011					48,0	57,4	67,6	
2010—2012						79,2	93,7	109,3
Фактично	17,3	22,8	34,8	45,9	44,5	51,0	58,8*	
Відхилення, %	121,8	118,7	129,8	133,4	92,7	64,4	62,7	
Податок на прибуток, млрд грн								
2005—2007	13,1	15,3	17,6					
2006—2008		18,3	20,4	22,7				
2007—2009			26,9	27,4	27,0			
2008—2010				32,9	33,7	32,9		
2009—2011					41,4	52,1	60,0	
2010—2012						73,9	86,3	99,5
Фактично	23,5	26,2	34,4	47,9	33,0	40,4	47,0*	
Відхилення, %	179,4	143,2	127,9	145,5	79,7	54,7	54,5	
Податок на додану вартість, млрд грн								
2005—2007	16,7	18,8	21,3					
2006—2008		23,2	26,2	29,8				
2007—2009			45,9	50,5	58,3			
2008—2010				58,7	63,5	72,8		
2009—2011					86,7	94,0	101,6	
2010—2012						154,2	184,4	216,2
Фактично	33,8	54,0	59,4	92,1	84,6	102,8	125,6*	
Відхилення, %	202,4	232,7	129,4	156,9	97,6	66,7	68,1	

*Відповідно до Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік” від 23.12.2010 № 2857-VI (зі змінами): [Електр. ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>.

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (<http://www.me.gov.ua/control/uk/index>) та Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

Дані табл. 3 свідчать про значні відхилення між прогнозними показниками, які розраховувались три роки поспіль на один і той же рік, та між фактичними показниками. Тому для проведення розрахунків доходів бюджету на практиці використовуються методики прогнозування в розрізі окремих податків, затвержені наказом Міністерства фінансів України “Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету” від 24.12.2010 № 1646. Ці методики застосовуються для прогнозування податків на кожен рік окремо і враховують додаткову інформацію, зокрема, фактичні дані декларацій платників податків, обсяги зростання виробництва продукції, цін виробників і споживчих цін, переоплати й податкову заборгованість, списані суми та надані відстрочки (розстрочки), які виходять за межі бюджетного періоду тощо.

Підсумовуючи викладене, доходимо такого висновку. Прогнозування макропоказників і доходів зведеного бюджету на сьогодні значно якісніше здійснюється на короткостроковий період. Зазвичай відхилення між фактичними надходженнями та прогнозними показниками в межах одного бюджетного року є досить незначними, і річне прогнозування практично наближене до реальної макроситуації.

Середньострокове і стратегічне прогнозування є наступним етапом розвитку бюджетного прогнозування в Україні та має врахувати найкращі напрацювання методології короткострокового прогнозування. Загалом це доволі складний процес, який потребує високоінтелектуальної праці, знань макроекономіки, методів економіко-математичного моделювання, розуміння тенденцій бюджетної, податкової та митної політики, узгодженості й послідовності дій владних структур країни. Враховуючи прийняття Бюджетного кодексу в новій редакції та Податкового кодексу, можна впевнено сказати, що Україна зробила свій вибір на користь середньострокового і стратегічного прогнозування.