

**Волосенко Т. А.,**

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту  
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,  
співробітник відділу фінансово-економічного прогнозування  
Науково-дослідного фінансового інституту  
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України

## **ДОВГОСТРОКОВЕ ПРОГНОЗУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ – ІННОВАЦІЙНА СКЛАДОВА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ**

*Досліджено проблеми, пов’язані з визначенням економічної сутності та ролі прогнозування доходів на довгостроковий період у системі бюджетного регулювання в сучасних умовах, окреслено передумови запровадження довгострокового прогнозування доходів.*

**Ключові слова:** прогнозування, бюджет, доходи бюджету, бюджетна політика, бюджетна стратегія.

Трансформаційні зміни в економіці України потребують вирішення принципово нових завдань, найголовнішими з яких є забезпечення переходу на інвестиційно-інноваційний шлях розвитку.

Створення інновацій у сучасній бюджетній сфері – невід’ємна і необхідна складова функціонування й забезпечення сталого економічного розвитку країни, що свідчить про підтримку належного рівня конкурентних переваг в умовах ринкової економіки.

Сьогодні бюджет країни є ключовим елементом антикризової політики держави. Нагальна потреба – реформування бюджетного процесу на інноваційних засадах з метою подальшого удосконалення. В умовах подолання наслідків фінансової кризи регулювальні функції держави не можуть бути ефективними через відсутність надійної системи прогнозування доходів. Залежно від тривалості періоду розрізняють короткострокові (період прогнозування не більше року), середньострокові (від одного до трьох років), довгострокові (понад три роки) прогнози.

Останніми роками дедалі більше уваги приділяється дослідженням у сфері бюджетного процесу. Особливого значення набувають питання ефективності процесу та методологічних підходів прогнозування на довгостроковий період, які безпосередньо впливають на економіку України у частині формування державного та місцевих бюджетів.

В Україні вперше передбачено поетапне запровадження оновленого бюджетного інструментарію, який націлений на середньострокове бюджетне планування. Відтак зумовлено розроблення прогнозу доходів бюджету на довший період, ніж плановий. Відповідно до глави 6 ст. 32 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010, починаючи з 2012 р., бюджет прийматиметься на три роки поспіль.

Динаміка розвитку світової економіки, яка спостерігається останніми роками, свідчить про те, що серед основних чинників конкурентоспромож-

ності країн визначальним є впровадження ефективних механізмів інноваційної політики.

Використання довгострокового прогнозування доходів бюджету в нашій країні у системі бюджетного регулювання є основним інноваційним інструментом. Тому, на цьому етапі розвитку економіки надзвичайної актуальності набувають питання щодо довгострокового прогнозування доходів бюджету як інноваційної складової управління державними фінансами.

Різні аспекти цієї проблеми висвітлені у наукових працях українських вчених: М. Азарова, В. Андрушенка, Т. Бабича, І. Запатріної, В. Міщенка, І. Огня, В. Федорова, Т. Єфименко, В. Опаріна, Г. Присенко, Є. Равіковича, І. Чугунова. Зарубіжні теоретики й методологи у цій сфері: О. Шинкарук, О. Данілова, А. Єфимова, Г. Парсаданова, С. Попкова, Б. Штульберг, А. Сміт, Дж. Долан, Ч. Хортген.

Аналіз наукових праць згаданих вчених надав можливість визначити теоретико-методологічні та організаційні засади прогнозування доходів бюджету. Проте багато питань щодо методології прогнозування доходів на довгостроковий період залишаються не повністю розкритими.

Метою дослідження є теоретичне обґрунтування економічної сутності та визначення ролі довгострокового прогнозування доходів у системі бюджетного регулювання в сучасних умовах.

Довгострокове прогнозування доходів бюджету є найважливішим інструментом здійснення інноваційно-стратегічної функції держави, її регулювальної ролі в розвитку економіки.

Довгостроковий прогноз доходів бюджету – інновація для України в бюджетній сфері, яка покликана виявити можливі тенденції економічного розвитку та оцінити наслідки, визначитися у виборі пріоритетів довгострокової бюджетної стратегії та середньострокових стратегічних планів, орієнтованих на інноваційне оновлення економіки.

Світова фінансово-економічна криза спричинила негативні фінансові зміни в Україні. З одного боку, вона поглибила негативні явища, а з другого – змусила оперативно шукати як внутрішні, так і зовнішні резерви для покращання ефективності управління державними фінансами.

Посилення державного регулювання та управління стало очевидним після світової фінансово-економічної кризи, внаслідок якої перевищення видатків бюджету над доходами та зростання боргу країни ще більше посилило регулювальну роль та забезпечило актуальність застосування інноваційних складових управління державними фінансами.

Міжнародний досвід свідчить про те, що практика складання бюджету стала доповнюватися плануванням бюджету на багаторічний період, і таким чином спровокувала потребу в застосуванні довгострокового прогнозування доходів бюджету. Зокрема в Австралії, Іспанії, Швеції бюджетне прогнозування здійснюється на три роки. У Новій Зеландії бюджет розробляється на два роки і коригується одночасно зі щорічним бюджетом. У США та Німеччині розрахунки здійснюються на п'ять років<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Шинкарук Е. В. Совершенствование среднесрочного бюджетного планирования / Е. В. Шинкарук // Финансы и кредит. – 2007. – № 23(263). – С. 84–87.

Отже, як показує світовий досвід розвинутих країн, перехід на довгострокове прогнозування виправдовує себе як основний орієнтир руху соціально-економічного розвитку країни та як найважливіший інструмент здійснення інноваційної функції держави.

Прогнозування доходів бюджету на довгостроковий період – складний процес, що є елементом формування макроекономічної політики та важливою передумовою складання бюджету. А також це один із вагомих інноваційних елементів державного регулювання економіки та забезпечення стального соціально-економічного розвитку. Економічна сутність прогнозування доходів на довгостроковий період розкривається не лише у визначеній характеру майбутніх подій і термінів їх настання, а й у виявленні тенденцій розвитку, їх можливих сценаріїв, чинників та наслідків<sup>2</sup>.

Призначення прогнозування доходів бюджету на довгостроковий період полягає в оцінці різних і найвірогідніших варіантів формування ресурсів бюджету і напрямів їх використання. Аналіз таких варіантів створює підґрунтя для прийняття управлінських рішень зі шляхами досягнення визначених цілей, які є орієнтиром при розробленні бюджету. Прогнозування доходів бюджету також означає оцінку потенціалу надходжень доходів до бюджету і здійснюється на основі прогнозу соціально-економічного розвитку України, що являє собою систему показників і основних параметрів відповідно до напрямів соціально-економічного розвитку. Таким чином, на базі якісних даних прогнозування встановлюються точні планові показники дохідної частини бюджету, що дає можливість у повному обсязі та своєчасно виконувати бюджетні зобов'язання<sup>3</sup>.

В Україні процес прогнозування доходів передбачає стратегію соціально-економічного розвитку країни загалом й адміністративно-територіальних одиниць зокрема. У сучасному середовищі зростає роль прогнозування доходів як ефективного інструменту покращання у довгостроковому періоді динаміки соціально-економічного розвитку та розвитку країни в цілому.

Впровадження у бюджетному процесі України прогнозування доходів на довгостроковий період є однією з невід'ємних інноваційних складових бюджетної реформи.

Дослідження у сфері реформування бюджетного процесу свідчать, що прогнозування доходів бюджету на довгостроковий період дасть можливість сформувати довгострокові пріоритетні цілі і завдання бюджетної політики.

Більшість сучасних науковців дійшли висновку, що запровадження системи довгострокового прогнозування уможливить формування єдиної стратегії у сфері доходів та видатків бюджету, дефіциту (профіциту) бюджету у взаємозв'язку з показниками державного боргу, а також проведення цілеспрямованої та послідовної бюджетної політики України.

---

<sup>2</sup> Передбачення циклів і криз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://drent.ucoz.ua>.

<sup>3</sup> Проект “Реформа місцевих бюджетів України” / посіб. для органів місцевого самоврядування. – К. : RTI International, 2005. – 56 с.

На нашу думку, запровадження довгострокового прогнозування доходів бюджету, в рамках реформування системи стратегічного планування, дасть змогу:

- узгодити бюджетні програми з пріоритетами соціально-економічного розвитку;
- забезпечити послідовність соціально-економічної та податково-бюджетної політики;
- приймати управлінські рішення на основі наукових обґрунтувань з урахуванням експертизи наслідків їх реалізації;
- синхронізувати та узгодити між собою не тільки державну політику в часовому просторі, а й за регіональною та галузевою ознаками;
- посилити контроль за дотриманням принципу результативності видатків та доцільності їх продовження у довгостроковій перспективі;
- забезпечити реалізацію бюджетних програм, ефект від яких проявляється з певним часовим лагом, а також багаторічних програм;
- поліпшити управління державними інвестиціями з позиції забезпечення стабільності їх проведення, що має сприяти сталості економічного зростання та загальній макроекономічній стабільності.

На сьогодні процес довгострокового прогнозування доходів бюджету не набув достатньо повного розвитку. У бюджетному процесі на центральному рівні застосовуються окремі фрагменти довгострокового прогнозування доходів, однак вони не мають динамічного характеру. Методологічна основа довгострокового та навіть середньострокового прогнозування доходів в Україні не достатньо розвинута, зокрема немає структурної комплексної моделі прогнозування основних макроекономічних та бюджетних показників на середньострокову перспективу. Крім того, виникає потреба в удосконаленні системи прогнозування доходів місцевих бюджетів.

Аналіз прогнозних показників надходжень зведеного бюджету на основі постанов Кабінету Міністрів України “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування” та фактичне виконання за 2005–2010 рр. виявляють значні відхилення, які вказують на недосконалість методології прогнозування (таблиця). Отже, немає сумнівів, що вдосконалення процесу та методології

#### Таблиця

**Динаміка прогнозу та фактичних надходжень зведеного бюджету України, млрд грн**

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Фактичні надходження зведеного бюджету	134,2	171,8	219,9	297,9	273,0	314,5
Прогноз доходів зведеного бюджету	82,4	113,2	174,9	203,9	283,3	446,1

Складено за даними постанов Кабінету Міністрів України “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування” за відповідні роки та звітів Державного казначейства України.

прогнозування доходів на довгостроковий період, досягнення максимальної точності прогнозів доходів відіграє важливу роль та буде запорукою вдалого вирішення бюджетних проблем.

Запровадження та наукове обґрунтування бюджетного прогнозування, удосконалення методології середньострокового бюджетного прогнозу, а також розроблення бюджетів на багаторічну перспективу створить умови для підвищення якості оцінки потенціалу надходжень та витрат у бюджетній системі, сприятиме втіленню довгострокової бюджетної політики та забезпеченням економічного зростання, а також відкритості управління та прозорості прийняття рішень.

Реалізація мети довгострокового прогнозування доходів, яка полягає у визначені реального обсягу ресурсів та на їх основі визначення довгострокових цілей розвитку, на нашу думку, можлива за умови відповідності таким головним принципам:

- *Принцип наукової обґрунтованості* передбачає розроблення прогнозного показника шляхом аналізу відповідно до чинного законодавства, вітчизняного та зарубіжного досвіду прогнозування.
- *Принцип цілеспрямованості* має за мету реалізацію стратегічних завдань щодо поліпшення якості життя населення, запровадження соціальних, економічних та демократичних європейських стандартів життедіяльності людини, суспільства та держави.
- *Принцип спадкоємності* – планування бюджету з дотриманням напрямів середньострокової фіiscalної політики, прийнятих за основу в попередній період, з урахуванням результатів виконання бюджету минулого і поточного фінансових років.
- *Принцип пріоритетності* ґрунтуються на дотриманні пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку на майбутнє.
- *Принцип довгостроковості заходів* – орієнтація на виконання обґрунтованих, послідовних завдань на довгостроковий період.
- *Принцип послідовності* – стратегічні зміни мають здійснюватися в певному порядку з урахуванням досягнутих результатів і специфічних особливостей процесів та явищ.
- *Принцип системності* орієнтований на всебічне дослідження аспектів, що впливають на економічний розвиток та виявлення взаємозв'язку між ними.
- *Принцип реалістичності* – прогнозні показники мають бути якомога наближеними до реальних з врахуванням особливостей розвитку регіону, відносно якого розробляється стратегічний прогноз, давати чіткі орієнтири розвитку.

За роки незалежності України розроблено чимало основоположних документів із вдосконалення та змінення державних фінансів та інших нормативно-правових актів, які докорінним чином змінили підхід до планування, а відтак і до прогнозування та складання бюджету. Процес прогнозування бюджетних показників в Україні на сьогодні регулюють: Бюджетний кодекс України; Податковий кодекс України; Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціаль-

ного розвитку України” від 23.03.2000 № 1602-ІІІ; постанови Кабінету Міністрів України “Про основні напрями бюджетної політики” на відповідний рік, “Про прогноз економічного і соціального розвитку України” на відповідний рік, “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на 2011 – 2013 роки” від 12.09.2009 № 988; Указ Президента України “Про Стратегію економічного і соціального розвитку України “Шляхом Європейської інтеграції” на 2004–2015 роки” від 28.04.2004 № 493/2004; Програма економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки; Стратегічні напрями роботи Міністерства фінансів України на 2011–2013 роки від 17.12.2010.

З метою підвищення ефективності використання державних коштів уряд України в 2010 р. почав впроваджувати у практику створення бюджетного плану на середньостроковий період. Зокрема, главою 6 ст. 32 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI передбачено складання бюджетного плану на трирічний термін. Таким чином, у Бюджетному кодексі України вперше закладені правові основи для розроблення довгострокового прогнозу доходів як загалом для бюджету, так і на рівні головних розпорядників бюджетних коштів<sup>4</sup>.

Прогнозування доходів бюджету в Україні нерозривно пов’язане з Програмою економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки, яка базується на розвитку науково-технічної та інноваційної сфери.

Зазначимо, що для своєчасного та якісного розроблення довгострокових прогнозів доходів бюджету потрібно чітко визначити та законодавчо закріпити методичний інструментарій довгострокового прогнозування та порядок взаємодії учасників бюджетного процесу.

Перевагами довгострокового прогнозування доходів як інноваційної складової управління державними фінансами є:

- не лише окреслення на основі прогнозу фінансового майбутнього, а й надання деякого часу для коригування чи усунення негативних явищ;
- формування бюджетної стратегії і тактики під час інноваційного реформування системи державних фінансів України;
- визначення в майбутньому темпів росту надходжень до бюджету, що дасть можливість ефективно і виважено управляти державними фінансами;
- передбачення обсягів бюджетного резерву, який слугуватиме для визначення обсягу видатків, обґрутованому та ефективному використанню видатків;
- забезпечення збалансованості бюджету та підвищення якості планування доходів;
- як важливий інструмент соціально-економічного регулювання дасть можливість оцінити бюджетні пропорції та завчасно усунути диспропорції в перспективі.

---

<sup>4</sup> Бюджетний кодекс України : кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

До недоліків здійснення якісного прогнозу доходів належать постійні законодавчі уточнення або кардинальні зміни, які іноді відбуваються декілька разів на рік. Зміни, які вносяться до бюджету, не завжди дають результати впродовж перших років, як правило, наслідки відчутні протягом багатьох років. Саме тому потрібно будувати роботу на перспективу, проводити прогнозні розрахунки доходів бюджету не менше п'яти років, оскільки можливо якісніше оцінювати результати економічної діяльності, планувати дохідну і видаткову частини бюджету, розробляти ефективну економічну політику.

Якщо прогноз здійснено необґрунтовано, то як наслідок бюджетна політика буде не виваженою, оскільки потрібно або збільшувати зовнішні/внутрішні запозичення, або відмовлятись від виконання законодавчо встановлених норм та зобов'язань. Заниження доходів під час прогнозу приводять до неповного використання ресурсів держави та спричиняють коригування бюджету у ході його виконання, що створює небезпеку для прийняття рішень або зниження ефективності витрат. Таким чином, значні відхилення збільшують ризик для макроекономічної стабільності в державі.

Як стверджує В. Бесєдін та А. Музиченко, від точності прогнозів залежить уся система управління економікою, починаючи від державних планів і програм, бюджетів різного рівня, до підприємств і установ, усіх суб'єктів господарювання. Кожна похибка або неточність у прогнозі викликає всілякі негаразди, а в кінцевому підсумку – економічні втрати<sup>5</sup>.

З наявного досвіду зарубіжних країн слідує, що Україні необхідно врахувати і запозичити напрацьовані методи і механізми прогнозування, дія яких спрямована на:

- поліпшення макроекономічного балансу шляхом розроблення узгоджених і реалістичних прогнозів ресурсів;
- визначення загальних цілей бюджетної політики й відкритість у їх досягненні;
- запровадження чітких пріоритетів у сфері державних видатків;
- забезпечення можливостей ініціювання змін бюджетної політики і механізмів контролю за їхньою реалізацією;
- уdosконалення розподілу бюджетних коштів, спрямованих на досягнення стратегічних пріоритетів;
- підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за ефективне й раціональне використання бюджетних коштів;
- посилення загального бюджетного контролю.

Підсумовуючи викладене, зазначимо:

1. У сучасних умовах в Україні управління доходами бюджету та оптимальний і ефективний розподіл бюджетних коштів залишаються одними з найважливіших проблем бюджетної політики. Важливим інноваційним напрямом реформування став перехід до середньострокового бюджетного планування, яке ґрунтуються на формулюванні

<sup>5</sup> Бесєдін В. Ф. Економіка України: проблеми економічного розвитку : колект. моногр./ В. Ф. Бесєдін, А. С. Музиченко. – К. : НДЕІ, 2007. – 448 с. – С. 84.

фінансової та економічної стратегії розвитку країни та узгоджені річного бюджету з перспективними фінансовими планами і прогнозами. На сьогодні ця практика досить поширена у світі й, по суті, стала загальноприйнятым стандартом управління державними фінансами.

2. Впровадження трирічного планування бюджету стане реальним поштовхом для розроблення довгострокового прогнозу доходів бюджету, що сприятиме підвищенню ефективності витрат бюджету та стане стримуючим чинником для їх необґрунтованого зростання. Отже, планування бюджету змінює традиційний порядок і передбачає застосування так званого ковзного триріччя.
3. У результаті дослідження виявлено, що до основних передумов впровадження довгострокового прогнозування доходів як інноваційної складової управління державними фінансами належать:
  - посилення ролі бюджету як інструменту державної політики з метою досягнення стійких темпів економічного зростання, підвищення рівня та якості життя громадян;
  - наявність несприятливих тенденцій соціально-економічного розвитку: старіння населення, екологічні проблеми, високий ступінь залежності економіки і бюджету від зовнішньої кон'юнктури;
  - зростання навантаження на бюджет в посткризовий період;
  - аналіз викликів та можливості, які виникають в перспективному періоді, оцінка впливу очікуваних змін в економіці і демографічна ситуація стану державних фінансів;
  - визначення обсягів ресурсів, потрібних для реалізації пріоритетних завдань економічного розвитку, своєчасність виявлення необхідності реформування бюджетної сфери;
  - необхідність забезпечення стійкості бюджетної системи.
4. Впровадження довгострокового бюджетного прогнозування на сучасному етапі розвитку:
  - стане інноваційною складовою соціально-економічної стратегії розвитку країни;
  - буде важливим орієнтиром державного регулювання економіки на перспективу і для досягнення пропорційності та збалансованості бюджету в перспективі;
  - дасть можливість якісніше обґрунтовувати оптимальні шляхи розвитку бюджету країни;
  - виявлятиме економічні явища, які необхідно взяти до уваги в майбутньому для обґрунтування заходів з метою їх позитивного впливу;
  - сприятиме підвищенню стійкості бюджетної системи України та ефективному спрямуванню бюджетних витрат;
  - налагодить ефективну співпрацю між органами державної влади та суб'єктами господарської діяльності.

Таким чином, довгостроковий прогноз доходів бюджету – невід'ємна частина управління державними фінансами та використання зазначених

прогнозів доходів – дасть можливість зміцнити економічну спроможність нашої країни та інвестиційну привабливість.

У зв'язку з розширенням перспектив бюджетного планування зростає необхідність у подальших наукових дослідженнях, спрямованих на пошук нових методів розрахунку довгострокових прогнозних показників дохідної частини бюджету та форм їх впровадження. Також для досягнення збалансованості бюджетної системи важливо якісніше та інтенсивніше продовжувати дослідження з моделювання бюджетних розрахунків, чітко визначити методи або поєднання декількох методів довгострочового прогнозування податкових і неподаткових надходжень залежно від факторів, що впливають на відповідне джерело надходжень; обов'язково при здійсненні довгострочових прогнозних розрахунків враховувати соціально-економічний розвиток кожної території.

### **Література**

1. *Присенко Г. В. Прогнозування соціально-економічних процесів: навч. посіб. / Г. В. Присенко, Є. І. Равікович. – К. : КНЕУ, 2005. – 378 с.*
2. *Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік” : внесення змін від 05.07.2011 № 3562-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.*
3. *Про Державний бюджет України на 2011 рік : закон України від 23.12.2010 № 2857-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://www.rada.gov.ua>.*
4. *Про схвалення “Основних напрямів бюджетної політики на 2012 рік” : постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2011 № 3358-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua> ; Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2011 рік (Бюджетної декларації) : постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2010 № 315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua> ; Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2011–2013 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 12.09.2009 № 988 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.*
5. *Програма економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.*
6. *Стратегічні напрями роботи Міністерства фінансів України на 2011–2013 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.*
7. *Чугунов І. Я. Фінансово-економічне прогнозування і планування / І. Я. Чугунов, Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький. – К. : ТОВ “ПоліграфКонсалтинг”, 2007. – С. 14.*