

16. Rennhack R. Financial dollarization in Latin America / R. Rennhack, M. Nozaki // IMF Working Paper №7. – 2006. – 34 p.
17. Savastano M. Dollarisation in Latin America: Recent Evidence and Some Policy Issues / M. Savastano. – Washington DC: IMF. – Working Paper WP/96/4. – 1996. – №4. – 19 p.
18. Vieira F. A. Financial dollarization and systemic risks: New empirical evidence / F. A. Vieira, M. Holland, M. F. Resende// Journal of International Money and Finance. – 2012. – №31. – 20 p.
19. Міжнародна фінансова статистика МВФ (IFSIMF). [Електрон. ресурс] – Режим доступу: <http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&e=169393>

В.В. ЩЕРБІНА,  
аспірант кафедри аудиту та економічного аналізу, Національний університет державної податкової служби України

## **Організація процесу прогнозування доходів бюджету за законодавством країн європейської співдружності**

У статті розкрито досвід провідних європейських країн з розробки середньострокових бюджетних планів. Встановлено ключові індикатори ефективності організації процесу прогнозування доходів бюджету, розкрито систему бюджетних правил та обмежень, що діють у країнах ЄС, представлено напрями запозичення ефективного закордонного досвіду з урахуванням вітчизняної економічної специфіки.

**Ключові слова:** середньострокове бюджетне планування, прогнозування доходів бюджету, бюджетні правила та обмеження, макроекономічні показники.

В.В. ЩЕРБІНА,

аспірант кафедри аудита и экономического анализа, Национальный университет государственной налоговой службы Украины

## **Организация процесса прогнозирования доходов бюджета по законодательству стран европейского содружества**

В статье раскрыты опыт ведущих европейских стран в разработке среднесрочных бюджетных планов. Установлены ключевые индикаторы эффективности организации процесса прогнозирования доходов бюджета, раскрыта система бюджетных правил и ограничений, действующих в странах ЕС, представлены направления заимствования эффективного зарубежного опыта с учетом отечественной экономической специфики.

**Ключевые слова:** среднесрочное бюджетное планирование, прогнозирование доходов бюджета, бюджетные правила и ограничения, макроэкономические показатели.

V.V. SHCHERBINA,

postgraduate student auditing and economic analysis of the State Tax Service University

## **Budget revenue forecasting: application of the european commonwealth law**

The article deals with international experience leading European countries to develop a medium-term budget plans. Established key performance indicators of revenue forecasting process, revealed a system of budgetary rules and restrictions in force in the EU, represented by the effective direction of borrowing foreign experience considering domestic economic circumstances.

**Keywords:** state financial control, the system of financial control, management, national economy.

**Постановка проблеми.** В умовах сучасних соціальних та економічних перетворень, що відбуваються в державі, посилюється необхідність удосконалення регулювання бюджетних доходів. Доцільним також стає визначення економічної сутності прогнозування платежів та інших державних зборів як складової системи формування доходної частини бюджету, вдосконалення інституційного середовища бюджетного прогнозування.

Фінансово-економічна криза 2008 року за декілька місяців виявила слабкі сторони більшості економік світу. Деякі з них ще дотепер перебувають у глибокій рецесії. Україна не стала винятком. Окрім проблем із розвитком промисловості, залученням інвестицій, скороченням обсягу резервного фонду дефіциту державного бюджету 2014 року становить вже 68,6 млрд. грн., або 4,5% ВВП [1].

У відповідь на світову економічну кризу Європейська комісія розробила рекомендації щодо встановлення фіiscalних правил та їх застосування на середньострокову перспективу.

Дана практика дала помітний ефект у Європейському Союзі, значно покращивши фіiscalну позицію більшості держав, що впровадили середньострокове планування та прогнозування на законодавчому рівні, зробили його обов'язковим. Таким чином вдалося досягти обмеження рівня дефіциту, взяти під контроль зростання державного боргу, ефективно перерозподілити потоки державних коштів. Саме тому такий досвід заслуговує на детальне вивчення в контексті можливості його застосування в Україні.

**Аналіз досліджень та публікацій з проблеми.** питання формування та вдосконалення теорії і практики бюджетного процесу займають важоме місце в наукових дослідженнях таких вчених, як М. Афанас'єва, Т. Єфименко, І. Запатріна, С. Лондарт, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, В. Суторміна, В. Федосов, Я. Чугунов, С. Юрій та ін. Водночас окремі аспекти використання зарубіжного досвіду у вітчизняному бюджетному процесі залишаються недостатньо дослідженими та потребують подальших розробок.

## МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

**Метою статті** є аналіз досвіду з розробки середньострокових бюджетних планів у країнах ЄС, пошук напрямів запозичення ефективного закордонного досвіду з урахуванням вітчизняної економічної специфіки.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджетне законодавство європейських країн має свою специфіку та є основою бюджетної політики цих країн на сучасному етапі розвитку. У цих країнах воно регулюється відповідними галузями права, що дає виконавчій гілці влади можливість здійснювати програми на підставі повноважень, наданих законодавчою гілкою влади, та бути їй підзвітною [3, с. 11].

Відповідальність за надання прогнозів доходів бюджету знаходитьться в більшості країн під юрисдикцією одного агентства. У 95% випадків прогнозуванням доходів бюджету займаються цілий ряд державних установ, незважаючи на те, що останнє слово при прогнозуванні доходів належить міністерству фінансів.

У 30% країн світу до процесу прогнозування бюджетних надходжень залучено інші державні структури та незалежні організації: митниці, соціальні фонди, позабюджетні фонди тощо. Комплексна взаємодія між різними структурами в уряді є досить звичайним явищем, всього в 47% країн бюджетний прогноз здійснюється однією структурою [3, с. 14].

Таким чином, інституційні аспекти прогнозування надходжень значно різняться між країнами. У деяких країнах виконавча влада безпосередньо займається прогнозуванням доходів, в інших дана функція делегована незалежним дослідним інститутам та забезпечує незалежність прогнозування.

Відтак ми можемо виділити три ключові індикатори ефективності організації процесу прогнозування:

– **прозорість.** Даний індикатор бере до уваги участь у прогнозуванні зовнішніх незалежних відомств, публічність та доступність інформації. Слід розуміти, що більш детальна інформація сприяє підвищенню якості бюджетної звітності, а також підвищує довіру платників податків до податкової системи;

– **формальность.** Відсутність законодавчо регламентованої процедури та недотримання чіткої послідовності дій при здійсненні прогнозних розрахунків призводить до недоліків при плануванні та прогнозуванні доходів бюджету. Рівень формалізації процесу прогнозування залежить від ідеології країни – правової системи та адміністративних потреб;

– **простота організації.** Цей індикатор визначає, наскільки скординовано та централізована є організація процесу прогнозування [3, с. 16].

Приблизно 30% країн використовують середньострокове прогнозування (3 роки). Як приклад, у країнах ЄС цей принцип є частиною «Плану по стабілізації і стимулюванню економічного росту» (Stability and Growth Pact) [4].

Так, невід'ємною частиною середньострокового планування є система бюджетних правил та обмежень. Конкретні фіiscalні правила розробляються у країнах відповідно до умов їх функціонування, особливостей бюджетної системи та потреб народного господарства. Єврокомісія визначає такі ключові елементи:

– **адекватне прогнозування доходів.** Надходження до бюджетів різних рівнів прогнозуються відповідно до економічної ситуації. Ступінь деталізації прогнозу надходжень повинен відповідати ступеню деталізації видатків;

– **аналіз відхилень.** Всі відхилення від плану ретельно вивчаються та пояснюються. Вивчаються як причини похибок у прогнозі, так і поведінка учасників бюджетного процесу, що привела до виникнення відхилень;

– **складання декількох сценаріїв макроекономічної ситуації.** Прогноз макроекономічних показників складається у декількох сценаріях, щоб мати можливість застосовувати різні інструменти фіiscalного регулювання, якщо ситуація буде розвиватися по тому чи іншому сценарію;

– **законодавче підґрунтя середньострокового бюджетного планування.** Діюче законодавство щодо бюджетного процесу включає в себе офіційно затверджений механізм взаємодії із середньостроковими прогнозами. Це необхідно для того, щоб середньострокове планування мало реальний вплив на бюджетний процес;

– **ефективний моніторинг та механізми коригування.** Макроекономічна ситуація ретельно контролюється. У разі виникнення відхилень від плану заздалегідь передбачена програма дій як реакція на ці відхилення [4].

Згідно із незалежною рейтинговою системою, яка оцінює ефективність організації бюджетного процесу у різних країнах світу, найбільш показовими є приклади Великобританії та Німеччини.

Так, прогнозування бюджетних надходжень у Великобританії здійснюється Управлінням бюджетної відповідальності, яке було створене у 2010 році з метою забезпечення незалежного та авторитетного аналізу державних фінансів Великобританії.

На Управління бюджетної відповідальності Сполученого Королівства покладені такі основні функції:

– підготовка п'ятирічних прогнозів стосовно національної економіки та системи державних фінансів двічі на рік. Прогнози супроводжують звіт канцлера стосовно виконання бюджету (зазвичай, у березні) та його осінню заяву (Autumn Statement), яка зазвичай має місце в кінці листопада. Ці прогнози включають передбачення потенційних ефектів всіх заходів у сфері податкової політики та політики державних видатків, анонсованих канцлером;

– використання власних прогнозів системи державних фінансів з метою оцінювання діяльності уряду стосовно середньострокових фіiscalних цілей останнього, а саме: збалансування циклічно скоригованого поточного бюджету на 5 років наперед та скорочення боргу публічного сектору економіки в 2015–2016 роки;

– ретельний аналіз витрат казначейства на реалізацію податкових заходів та заходів у сфері видатків на соціальне забезпечення. Під час підготовки прогнозів здійснюється ретельний контроль та перевірка урядового проекту калькуляцій витрат на реалізацію податкових та видаткових заходів;

– **оцінка довгострокової стійкості системи державних фінансів** [5].

У річному звіті про фінансову стійкість наводяться довгострокові прогнози для різних категорій витрат, доходів і фінансових операцій, а також здійснюється оцінка того, чи забезпечують вони стабільну динаміку боргу державного сектора.

Виробництво комплексного фіiscalного прогнозу являє собою високо деталізований процес за методикою «зверху–вниз». Такий процес вимагає окремих прогнозів для чис-

ленних категорій доходів, витрат і фінансових операцій, що засновані на постійному зв'язку з перспективами розвитку національної економіки.

У зв'язку з відповідальністю за результати фіiscalного прогнозу Управління бюджетної відповідальності координує процес його підготовки. Оскільки економічний прогноз та прогноз публічних фінансів є взаємозалежними, для прогнозування використовується повторюваний стадійний процес аби вплив змін одного з елементів прогнозу був повністю відображеній в прогнозі в цілому [6].

До етапів підготовки фіiscalного прогнозу слід віднести такі:

- Управління бюджетної відповідальності готує проект економічного прогнозу;
- економічні детермінанти (прогноз зростання ВВП, інфляція, безробіття), отримані з цього прогнозу, відправляються в Службу доходів та митних зборів ІІ Величності, Міністерство праці та пенсійного забезпечення та інші органи, причетні до фіiscalного прогнозу;
- на основі отриманих економічних детермінант команди відповідних органів використовують моделі фіiscalного прогнозування;
- прогнози надходжень та видатків повертаються до Управління бюджетної відповідальності для детального аналізу і оскарження та інтегруються в загальний прогноз системи публічних фінансів;
- припущення, які лежать в основі прогнозів, узгоджуються Комітетом бюджетної відповідальності Управління бюджетної відповідальності;
- Управління бюджетної відповідальності готує переглянутий економічний прогноз, сумісний з останнім фіiscalним прогнозом, і процес розпочинається знову [5].

Таким чином, незважаючи на наявність у структурі органів державної влади спеціалізованого органу, яким є Управління бюджетної відповідальності, прогноз податкових надходжень здійснюється спеціалізованим фіiscalним органом – Службою доходів і митних зборів ІІ Величності.

Прогнозування бюджетних надходжень у Німеччині здійснюється робочою групою з прогнозування податкових надходжень, яка є консультативним органом Федерального Міністерства фінансів та Німецьким Федеральним банком [3, с. 17].

Робоча група з прогнозування податкових надходжень оприлюднює прогнози двічі на рік: у травні та листопаді. Травневий прогноз включає середньострокову оцінку на найближчі три роки [7].

Крім представників федеральних і місцевих органів влади робоча група включає в себе такі організації: Інститут світової економіки в Університеті Кіля; Інститут економічних досліджень у м. Галле; Німецький інститут економічних досліджень, м. Берлін; Інститут IFO – Інститут економічних досліджень ім. Лейбніца в університеті м. Мюнхена; Німецький Федеральний банк; Рада німецьких міст; Німецька рада економічних експертів; Федеральне статистичне управління [7].

З метою оцінки податкових надходжень у Німеччині робоча група розглядає всі види податків індивідуально. Така дезагрегована процедура дозволяє виділити окремі тенденції по окремих податках безпосередньо на рівні регіональної влади (федеральні податки, державні податки, муніципальні податки).

В основі прогнозу податкових надходжень лежать макроекономічні припущення Федерального міністерства економіки та технологій. Крім того, приймаються до уваги ефекти податкової реформи, що оцінюються міністерством фінансів, та важливі рішення фіiscalних судів [8].

Робоча група з прогнозування податкових надходжень не має універсального інструменту прогнозування податкових надходжень. Окремі податки прогнозуються з використанням різних моделей. Ця неоднорідність приводить до продуктивної конкуренції серед моделей, що використовуються. Успішні підходи відбираються та вдосконалюються у постійно триваючому процесі обговорення.

Робоча група з прогнозування податкових надходжень є незалежним органом; це має особливе значення для забезпечення якості прогнозу.

У процесі прогнозування податкових надходжень даною робочою групою використовуються напрацювання багатьох організацій як зі сфери академічної науки, так і розробки та думки практичних економістів. З огляду на це методики не є доступними у вільному доступі, обговорюються, як правило, вже результати прогнозів [8].

З іншого боку, спеціалісти Німецького Федерального банку використовують метод прогнозування, що базується на визначенні динамічних еластичностей податкових надходжень. Такий підхід виходить із припущення стосовно того, що флукутації економічної діяльності, які впливають на податкові надходження, моделюються через еластичність податкових надходжень, яка може бути розрахована емпірично. Такі еластичності відіграють центральну роль для аналізу економічної політики, наприклад під час коригування державних фінансів на ефекти бізнес-циклу, розрахунку структурних дефіцитів і – потенційно – в прогнозуванні податкових надходжень. Еластичності податкових надходжень відносно до змін їх бази відіграють важливу роль у контролі, аналіз та прогнозування державних фінансів. Прогнози податкових надходжень використовують еластичності для розрахунку очікуваних надходжень виходячи з макроекономічних прогнозів [9].

Загальною проблемою податкових еластичностей, що постає у процесі аналізу економічної політики, є те, що вони часто зосереджуються на разовій взаємодії, тобто ефекті, який спровокає економічна політика на доходи публічного сектору тільки в період економічних потрясінь. Водночас практично відсутні докази, які б виключали, що економічний розвиток впливає на податкові надходження більш ніж протягом одного періоду. Тому необхідний більш динамічний підхід, який би враховував коливання податкових надходжень у відповідь на економічні шоки протягом більш як одного періоду. Крім того, бази даних для оцінки еластичності податкових надходжень часто не коригуються з урахуванням впливу податкових реформ, які можуть істотно змінити загальне співвідношення між економічним розвитком і податковими надходженнями [3, с. 18].

Отже, в основу підходу експертів Німецького Федерального банку покладена динамічна концепція еластичності податкових надходжень. Цей підхід враховує величину еластичності податкових надходжень у короткостроковому періоді (пов'язану з впливом бізнес-циклів на податкові надходження) та величину еластичності податкових надходжень у дов-

# МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

гостроковому періоді (пов'язану із довгостроковим зростанням податкової бази та наслідками зміни прогресивності податкової системи), а також їх взаємне коригування.

## Висновок

Світовий досвід свідчить, що основу ефективного управління бюджетним процесом будь-якої держави становить прогнозування та макроекономічне планування доходів бюджету.

Поряд з іншими елементами бюджетної системи прогнозування на основі сформованих тенденцій, конкретних соціально-економічних умов і перспективних оцінок створює та обґрунтует оптимальні шляхи розвитку бюджету і на цій основі дає пропозиції щодо збільшення його доходів.

На сучасному етапі розвитку українські науковці активно вивчають багатий європейський досвід та намагаються будувати нові принципи сучасної системи прогнозування доходів бюджету. У цьому напрямі найбільш корисним є досвід провідних країн Європи (Великобританії, Німеччини).

Основу ефективного управління бюджетним процесом складають: система раціональних фіiscalьних правил, якісне прогнозування та залучення незалежних установ до складання прогнозів. Для досягнення максимального ефекту в Україні необхідно відтворити всі ці складові. Подальшого дослідження в Україні потребує методологія, а також процедура складання адекватного середньострокового прогнозу.

На сьогодні особливої уваги потребує питання актуалізації базових елементів при складанні бюджету, а саме: вибір та обґрунтування методик прогнозування, способів затвердження середньострокових цілей, забезпеченість високим науковим рівнем, визначення механізмів взаємозв'язку середньострокового прогнозу та плану, зокрема поточному коригуванню планів.

Надати економіці і державним фінансам прогнозну інерцію має адекватне запозичення механізмів і методів середньострокового планування у вітчизняний бюджетний процес. Це, своєю чергою, надасть можливість кожному державному органу стратегічно планувати свою діяльність у рамках цільових орієнтирів на кількарічну перспективу з дотриманням обраного вектору розвитку та створить умови для підвищення ефективності економіки країни в цілому, так і господар-

ської діяльності державного сектору економіки, державних фінансів зокрема.

Комплексна наукова розробка вітчизняних фіiscalьних правил, що має бути в основі формування середньострокового плану, має залежати від економічного зростання та фіiscalьної стійкості.

Прогнозування та планування може бути об'єктивним у разі залучення наукових та експертних установ, що є незалежними гарантами реальної неупередженої інформації високого наукового рівня. Отже, подальших фундаментальних досліджень потребує вивчення та залучення ефективних за-кордонних та вітчизняних практик.

## Список використаних джерел

1. Интервью министра финансов Украины Александра Шлапака журналу «Казна Украины» №4 (31) 2014 года [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=247544131](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=247544131)
2. Ахламов А.Г., Голинська О.В. Бюджетна політика та бюджетне планування в умовах прогнозної невизначеності: регіональний рівень / А.Г. Ахламов, О.В. Голинська // Науково-методична розробка. – К.: НАДУ, 2010. – 44 с.
3. Kyobe A., Danninger S. Revenue Forecasting—How is it done? Results from a Survey of Low-Income Countries / A. Kyobe, S. Danninger // IMF Working Paper. – 2005. – №24. – Р. 22.
4. National Fiscal Frameworks [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/documents/analysis\\_national\\_fiscal\\_frameworks\\_pfr\\_2010.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/analysis_national_fiscal_frameworks_pfr_2010.pdf)
5. What we do [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://budgetresponsibility.org.uk/about-the-obr/what-we-do/>
6. HM Treasury [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hm-treasury.gov.uk/>
7. CESifo Group [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/Aktuelles-Stichwort/Topical-Terms-Archive/Steuerschaetzung.html>
8. Bundesministerium der Finanzen [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF-Startseite/node.html?\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF-Startseite/node.html?_nnn=true)
9. Deutsche Bundesbank Eurosystem [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundesbank.de>