

УДК 336.153.2:336.69

**Богдан І. В., Іголкин І. В., Яра Т. Ю.**

## **СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА ТРАНСПАРЕНТНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН**

*Розглянуто роль та місце середньострокового бюджетного прогнозування в системі державних фінансів у контексті загальної архітектури системи бюджетних відносин. Метою статті є визначення напрямів розвитку такого прогнозування в Україні на основі прогресивного світового досвіду впровадження стандартів фіскальної транспарентності у сфері державних фінансів. Сформульовано проблеми стандартів транспарентності на сучасному етапі, визначено та проаналізовано критерії й складові транспарентності бюджетно-податкової сфери за трьома основними блоками: бюджетна звітність, бюджетні прогнози та аналіз бюджетних ризиків. Обґрунтовано індикатори, котрі характеризують транспарентність системи податково-бюджетного прогнозування на різних етапах складання прогнозів. На підставі зарубіжного досвіду встановлено основні питання, які повинні врегульовувати нормативно-правові акти, пов'язані із запровадженням середньострокового бюджетного прогнозування та планування. Особливу увагу приділено напрямам реформування системи середньострокового прогнозування України відповідно до вимог світової практики, зокрема Кодексу транспарентності. Запропоновано доповнити Стратегію розвитку системи управління державними фінансами в Україні питаннями: комплексності податково-бюджетного прогнозування і бюджетного процесу; врегулювання проблеми упорядкованості податково-бюджетного прогнозування; узгодженості та послідовності податково-бюджетної політики та підвищення рівня достовірності фіскальних прогнозів.*

Ключові слова: середньострокове бюджетне прогнозування, стратегічне планування, податково-бюджетна політика, транспарентність, МВФ.

Рис. 1. Табл. 2. Літ. 17.

**Богдан І. В., Іголкин І. В., Яра Т. Ю.**

## **СРЕДНЕСРОЧНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

*Рассмотрена роль и место среднесрочного бюджетного прогнозирования в системе государственных финансов в контексте общей архитектуры системы бюджетных отношений. Целью статьи является определение направлений развития данного прогнозирования в Украине на основе передового мирового опыта внедрения стандартов фискальной транспарентности в сфере государственных финансов. Сформулированы проблемы стандартов транспарентности на современном этапе, определены и проанализированы критерии и составляющие транспарентности бюджетно-налоговой сферы по трем основным блокам: бюджетная отчетность, бюджетные прогнозы и анализ бюджетных рисков. Обоснованы индикаторы, характеризующие транспарентность системы налогово-бюджетного прогнозирования на разных этапах составления прогнозов. На основе зарубежного опыта установлены основные вопросы, которые должны*

© Богдан І. В., Іголкин І. В., Яра Т. Ю., 2015

регулювати нормативно-правові акти, пов'язані з впровадженням середньосрочного бюджетного прогнозування та планування. Особливу увагу приділено напрямкам реформування системи середньосрочного прогнозування України в відповідності з вимогами світової практики, зокрема Кодексу прозорості. Пропонується доповнити Стратегію розвитку системи управління державними фінансами в Україні питаннями: комплексності податково-бюджетного прогнозування та бюджетного процесу; регулювання проблеми упорядоченості податково-бюджетного прогнозування; узгодженості та послідовності податково-бюджетної політики та підвищення рівня достовірності фінансових прогнозів.

Ключові слова: середньосрочне бюджетне прогнозування, стратегічне планування, податково-бюджетна політика, прозорість, МВФ.

*Ivan Bohdan, Ihor Iholkin, Tetiana Yara*

### **MEDIUM-TERM BUDGET FORECASTING AS A PART OF THE FISCAL RELATIONS TRANSPARENCY**

*The role and place of the medium-term budget forecasting in public finance system are considered in the context of an overall architecture of the fiscal relations system. The goal of the article is to define the directions of development of the medium-term budget forecasting in Ukraine which are associated with the implementation of international "best practices" and standards of the fiscal transparency in the sphere of public finance. Contemporary problems of the fiscal transparency standards at the present stage of world development are formulated. The core criteria and components of the fiscal transparency are identified and analysed being divided into three main tiers: budget reporting, budget forecasts and assessment of fiscal risks. The indicators that show the degree of transparency of fiscal forecasting at different stages of the forecasts' preparation are devised. On the basis of international experience, the main issues to be regulated by national legislation are revealed, that are related to implementation of the medium-term budget forecasting and planning. Special attention is paid to the reform package aimed at implementation of the medium-term budget forecasting in Ukraine, which relies on the rules of international best practices, one of which is the IMF's Fiscal Transparency Code. It is proposed to complement the Strategy for development of the public finance management system in Ukraine by the issues of comprehensiveness of the fiscal forecasting and budget process, the orderliness of the tax and budget forecasting; ensuring the coherence and sequencing of the fiscal policy and enhancing the reliability of the fiscal forecasts.*

Key words: medium-term budget forecasting, strategic planning, fiscal policy, transparency, IMF.

**JEL classification: E62, G31, H68, O23.**

Авторитет держави і повага до неї визначаються насамперед здатністю належним чином виконувати конституційні зобов'язання, спроможністю дієво впливати на формування ВВП, забезпечуючи його справедливий розподіл та перерозподіл, зокрема з метою мобілізації необхідних фінансових ресурсів. Саме тому тепер – як ніколи в нашій новітній історії – суспільство вимагає від уряду системного підходу в процесі здійснення програмних перетворень та структурних змін в усіх галузях та сферах суспільного життя. Україна має формувати не лише національну свідомість, а й власний економічний простір з метою забезпечення гідного рівня життя кожного громадянина і суспільства загалом. Громадяни чекають від держави підвищення

якості освіти й охорони здоров'я, розв'язання проблем бідності, бізнес розраховує на розвиток виробничої інфраструктури.

Визначальну роль у формуванні умов життя громадян і розвитку країни відіграє бюджетна політика, котра як системний процес у сфері державних фінансів, що здійснюється на основі прийнятої форми бюджетних відносин у складі загальної економічної політики, спрямовується на реалізацію всіх функцій бюджету з метою досягнення певного економічного й соціального ефекту.

Невід'ємною частиною системи податково-бюджетних відносин, з якою безпосередньо пов'язане забезпечення стабільності бюджетного процесу та формування бюджетної політики, є середньострокове бюджетне прогнозування та стратегічне планування.

Органічне пов'язування цільових бюджетних показників із запланованими заходами фіскальної політики, що відображено в результатах цілісних податково-бюджетних прогнозів (які ґрунтуються на виважених макроекономічних прогнозах), є характерним компонентом сучасної транспарентної системи податково-бюджетних відносин.

Питанням реформування системи державних фінансів, зокрема середньострокового бюджетного прогнозування, присвячені праці вітчизняних учених: Т. Богдана [1], С. Буковинського [2], С. Гасанова [3], В. Гейця [4; 5], А. Гриценка [5], Т. Єфименко [6], В. Кудряшова [7], С. Лондара [8], І. Лук'яненко [9], І. Луніної [10], К. Павлюк [11], В. Федосова [12], С. Юрія [13] та ін. Утім, високо оцінюючи дослідження вказаних авторів, слід зазначити, що недостатню увагу приділено середньостроковому бюджетному прогнозуванню як складовій транспарентності бюджетних відносин.

Метою статті є розкриття ролі та місця середньострокового бюджетного прогнозування в системі державних фінансів у контексті загальної архітектури транспарентності бюджетного процесу та розроблення напрямів реформування вітчизняної системи такого прогнозування.

У світовій практиці для розбудови системи податково-бюджетних відносин основоположними документами є Кодекс транспарентності МВФ (2014) [14] (далі – Кодекс) і Керівництво МВФ щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері (2007) [15].

У новій редакції Кодексу транспарентності МВФ враховано проблеми бюджетно-податкових відносин, які особливо проявилися під час світової кризи 2007–2009 рр. (рисунок).

Окрім проблеми, спричинені кризою 2007–2009 рр., вказують на недоліки в бюджетних стандартах прозорості, у тому числі попередньої редакції Кодексу МВФ щодо прозорості в бюджетно-податковій сфері. Було прийнято низку рекомендацій стосовно покращання Кодексу та інших стандартів [16]:

1. Удосконалення контролю за динамікою боргу. До кризи відповідно до Кодексу та інших стандартів подавалася лише щорічна чи щоквартальна звітність. Під час кризи можливі важливі зміни в одному з кварталів, котрі в результаті залишаються поза увагою. Тому більшість фахівців дійшли згоди щодо потреби у фіскальній звітності принаймні на щомісячній основі.

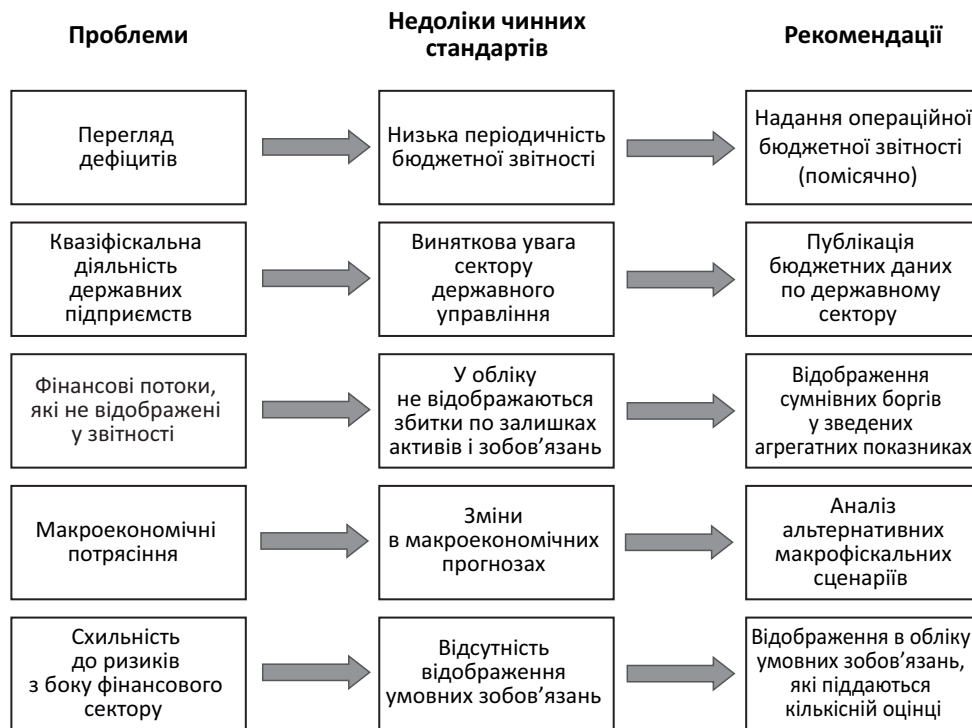


Рисунок. Проблеми стандартів фіскальної транспарентності

Складено за матеріалами сайту МВФ “Fiscal Transparency” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>.

2. Урахування державної допомоги підприємствам. Спеціальні інструменти, створені для рефінансування іпотечних кредитів і підтримання стабільності на ринку іпотечних позик, раніше не входили до стандартної податково-бюджетної статистики. Рекомендовано розширити фіскальні звіти для охоплення всього державного сектору.

3. Запровадження моніторингу вагомих змін у вартості фінансових активів і зобов'язань, що виникли під час кризи.

4. Запровадження моніторингу макрофіскальних сценаріїв, що враховуються при формуванні бюджетно-податкової політики.

Зміни і доповнення нової редакції Кодексу прозорості в бюджетно-податковій сфері націлені на:

- якість і надійність опублікованої інформації, а не чіткість процедур подання звітності;
- оновлення принципів і практичних підходів, зважаючи на уроки недавньої кризи;
- узгодження принципів і практичних підходів із відповідними міжнародними стандартами (статистики державних фінансів – GFSM 2001, обліку в державних фінансах – IPSAS, обліку державних витрат – PEFA, принципами ОЕСР);
- надання країнам набору визначених критеріїв, що характеризували б рівень поетапного впровадження міжнародних стандартів.

Архітектура нової редакції Кодексу прозорості МВФ у бюджетно-податковій сфері базується на трьох основних блоках: бюджетна звітність, бюджетні прогнози та аналіз бюджетних ризиків (табл. 1).

Компонент транспарентності бюджетних відносин, пов'язаний із прогнозуванням, передбачає, що:

- податково-бюджетні прогнози комплексно й цілісно охоплюють сектор загального державного управління, ґрунтуються на виважених макроекономічних прогнозах, мають чітку структуру та враховують прогнозні державні витрати, пов'язані із запланованими інвестиційними проектами;
- нормативно-правова база системи податково-бюджетного прогнозування є впорядкованою, містить затверджений порядок дій та функцій учасників бюджетного процесу, включає строки подання бюджетної документації та передбачає відповідальність за їх порушення;

Т а б л и ц я 1

**Критерії та складові транспарентності бюджетно-податкової сфери**

I. Бюджетно-податкова звітність	II. Бюджетні прогнози	III. Аналіз та управління бюджетно-податковими ризиками
<p><b>Охоплення</b></p> <p>Охоплення організацій. Охоплення запасів. Інформація щодо потоків. Інформація щодо податкових пілль</p>	<p><b>Комплексність</b></p> <p>Цілісність бюджету. Макроекономічні прогнози. Структура та рамки середньострокового прогнозування бюджету. Інвестиційні проекти</p>	<p><b>Розкриття ризиків та їх аналіз</b></p> <p>Макроекономічні ризики. Специфічні бюджетно-податкові ризики. Аналіз довгострокової стійкості бюджетно-податкової системи</p>
<p><b>Частота і своєчасність</b></p> <p>Частота періодичної звітності. Своєчасність річної фінансової звітності</p>	<p><b>Упорядкованість</b></p> <p>Бюджетно-податкове законодавство. Своєчасність бюджетної документації</p>	<p><b>Управління ризиками</b></p> <p>Бюджетні резерви. Управління активами та зобов'язаннями</p>
<p><b>Якість</b></p> <p>Класифікація. Внутрішня несуперечність. Ретроспективні корективи</p>	<p><b>Послідовність та узгодженість політики</b></p> <p>Цілі бюджетно-податкової політики. Інформація щодо результативності. Участь громадськості</p>	<p><b>Гарантії</b></p> <p>Державно-приватні партнерства. Вплив фінансового сектору. Природні ресурси. Екологічні ризики</p>
<p><b>Достовірність</b></p> <p>Статистична достовірність. Внутрішній аудит. Порівняння бюджетно-податкових даних</p>	<p><b>Достовірність</b></p> <p>Незалежна оцінка. Додатковий (допоміжний) бюджет. Перевірка прогнозів</p>	<p><b>Бюджетно-податкова координація</b></p> <p>Субстаціонарні органи державної влади. Державні підприємства</p>

С к л а д е н о за: The Fiscal Transparency Code / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.

## БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА

- податково-бюджетна політика узгоджується з перспективними та минулими середньостроковими прогнозами, бюджетна документація відображає аналіз ефективності заходів цієї політики та причини ймовірних відхилень від запланованих цільових параметрів чи показників доходів і видатків, а також наявність зворотного зв'язку між інтересами громадськості й планами уряду;
- податково-бюджетні прогнози враховують усі можливі ризики, піддаються незалежній експертизі, передбачають наявність механізму покриття незапланованих витрат через прозорий інструмент додаткового (допоміжного) бюджету.

Кожен складовий блок системи податково-бюджетних відносин характеризується відповідними індикаторами, котрі мають числовий вимір чи якісні показники або передбачають наявність (відсутність) певних процедур (табл. 2).

Як бачимо з табл. 2, транспарентність системи податково-бюджетного прогнозування визначається *індикаторами фінансової прозорості, якості бюджетної звітності та відкритості процесу прийняття рішень*.

*Індикаторами прозорості* є показники похибок прогнозу, наявність процедури їх усебічного аналізу з метою виявлення джерел та часових меж виникнення похибки.

*До індикаторів якості* належать чіткий часовий горизонт прогнозування, точно визначені бюджетні цілі та системний розподіл поточних і нових заходів політики з оцінкою їхнього впливу на результати прогнозу.

Т а б л и ц я 2

### Архітектура Кодексу транспарентності в податково-бюджетній сфері

Індикатори	I. Бюджетна звітність	II. Бюджетні прогнози	III. Аналіз бюджетних ризиків
Фінансова прозорість	Розміри не відображених у звітності потоків. Обсяги не вказаних у звітності зобов'язань. Середній масштаб перегляду дефіциту	Середня помилка прогнозу. Джерело помилки прогнозу. Часові рамки помилки прогнозу	Умовні зобов'язання. Екзогенні потрясіння. Середнє коригування залишків потоків
Якість бюджетної звітності	Інституційне охоплення. Облік потоків. Оцінка вартості активів і зобов'язань	Часовий горизонт. Чіткість бюджетних цілей. Розподіл базових і нових заходів політики	Аналіз бюджетної чутливості. Звітність за умовними зобов'язаннями. Довгострокові прогнози державних фінансів
Відкритість процесу прийняття бюджетних рішень	Своєчасність подання звітності. Незалежність статистичного відомства. Аудит річної звітності	Своєчасність подання бюджету. Незалежна перевірка прогнозів. Додаткові (допоміжні) бюджети	Затвердження умовних зобов'язань. Нагляд за місцевими органами управління. Спостереження за державними компаніями

С к л а д е н о за матеріалами Fiscal Transparency [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans>.

*Індикатори відкритості* – це прозорість процедур прийняття бюджетних рішень, яка характеризується своєчасністю подання бюджетно-прогнозної документації, незалежним оцінюванням урядових прогнозів та механізм формування додаткового бюджету для покриття можливих незапланованих витрат.

У кінцевому підсумку система бюджетного прогнозування повинна забезпечувати:

- прозорість і передбачуваність податково-бюджетної політики шляхом максимальної формалізації дій виконавчих органів влади;
- урахування реалістичних економічних прогнозів, покладених в основу бюджетного планування, завдяки застосуванню адекватних прогнозних моделей, регулярному аналізу причин відхилення прогнозу за результатами звітного періоду;
- урахування циклічних чинників економічного розвитку з метою забезпечення гнучкості бюджетної політики при зміні економічних умов;
- варіантність прогнозування і планування;
- доступність інформації з питань прогнозів бюджету для громадськості.

Аналізуючи досвід зарубіжних країн, варто зазначити, що розроблення нормативно-правових актів, спрямованих на запровадження середньострокового бюджетного прогнозування та планування, має врегульовувати питання стосовно:

1) реалізації стратегічного планування на рівні міністерств, що дасть змогу підвищити ефективність розподілу та витрачання коштів завдяки розробленню механізму контролю виконання стратегічних завдань, оцінюванню здійснення стратегічних планів та моніторингу виконання стратегічного плану міністерством;

2) встановлення лімітів видатків, які мають: відображати граничні значення видатків на агрегованому й галузевому рівнях; уточнюватися щороку в межах середньострокового періоду; бути реалістичними й стійкими в середньостроковій перспективі;

3) визначення пріоритетів видатків, котрі повинні відображати основні напрями бюджетної політики на відповідний бюджетний період;

4) механізмів контролю за середньостроковими параметрами та можливості їх коригування;

5) прозорості та підзвітності, зокрема передбачати вимоги стосовно підтвердження того, що бюджетні прогнози відображають: усі рішення про курс політики, оголошені урядом; інші обставини, які можуть вплинути на перспективи економіки й бюджету.

Необхідно використовувати основні кроки, процедури й методи бюджетного планування в тісній ув'язці з соціально-економічним плануванням в державі й регіоні, що дає можливість:

- оптимізувати послідовність і зміст процедур формування перспективного фінансового плану та проекту бюджету;
- прогнозувати надходження доходів і планувати обсяг зобов'язань бюджету відповідно до наявних ресурсів;
- визначати оптимальний баланс між власними й позиковими коштами;
- забезпечувати максимальну відповідність річного бюджету середньостроковим пріоритетам.

Бюджетно-податкова сфера України характеризується наявністю несприятливих інституціональних і політичних умов щодо бюджетного й фінансового планування. Зокрема, макроекономічний прогноз, котрий становить основу для складання будь-якого бюджету та фінансового планування, не є незалежним. Щоправда, декількома вітчизняними науково-дослідними інститутами в співпраці з урядом готується консенсусний прогноз, котрий регулярно подається у зв'язку з важливими датами в межах складання бюджету. Однак в цілому процес середньострокового фінансового планування ґрунтуються на внутрішньо-урядових прогнозах, які нерідко виявляються оптимістичнішими, ніж оприлюднені згодом консенсусні прогнози. Тобто кон'юнктурно зумовлені доходи й видатки пов'язуються зі сприятливішими прогнозними оцінками.

Можна припустити, що відповідно до європейських вимог діють автоматичні стабілізатори, тобто за несприятливої кон'юнктури вищий рівень видатків та недоотримання надходжень вважаються нормою, тоді як за сприятливої – нижчий рівень видатків і вищий рівень надходжень зумовляють поліпшення фінансового сальдо, а не витрачаються на покриття інших, непередбачених видатків. Разом із тим метою занадто оптимістичного макроекономічного прогнозу може бути виправдання дискреційних заходів – у контексті зменшення податкового навантаження на доходи громадян і підприємств або розвантаження видаткових програм, а не кон'юнктурно обумовлених надходжень та видатків.

Утім, від незалежних прогнозів або таких, що розробляються в дійсному конкурентному середовищі, на європейському рівні відмовитися неможливо. Ця умова міститься в так званому подвійному пакеті (two-pack) – двох розпорядженнях щодо бюджетного й економічного нагляду в країнах еврозони, де, зокрема, передбачаються перевірка національних бюджетів уже на стадії їх планування та жорсткіший контроль із боку країн-членів за процедурою скорочення дефіциту.

*Напрями реформування системи середньострокового прогнозування України в контексті забезпечення транспарентності бюджетних відносин*

Основним документом, яким регулюються бюджетні відносини, є Бюджетний кодекс України. Перспективне реформування вітчизняної системи податково-бюджетного прогнозування та бюджетного процесу передбачено Стратегією розвитку системи управління державними фінансами [17] (Розділ III “Середньострокове бюджетне прогнозування та концептуальні засади середньострокового бюджетного планування, програмно-цільовий метод, стратегічне планування на рівні міністерств, інших головних розпорядників бюджетних коштів”).

Проте ця Стратегія містить низку недоліків, зокрема: її положення щодо розвитку середньострокового прогнозування не мають цілісного характеру; не структуровано та фактично поза увагою лишилися окремі проблеми у сфері середньострокового бюджетного прогнозування; нерівномірно розподілено увагу по проблематиці, зокрема детально розглянуто програмно-цільовий метод та побіжно – середньострокове прогнозування доходів.

У процесі перспективного розроблення нової редакції Стратегії розвитку системи управління державними фінансами (СУДФ) пропонується викорис-



товувати рекомендації МВФ щодо формування системи середньострокового прогнозування.

Система податково-бюджетного прогнозування повинна бути органічно включеною в бюджетний процес та забезпечувати якісне складання бюджетних прогнозів, які у свою чергу мають містити чітко сформульовані бюджетні цілі й стратегічні наміри уряду, а також всебічно, своєчасно та достовірно характеризувати поточний і перспективний стан державних фінансів.

У зв'язку з цим розділ III СУДФ у частині визначення проблем середньострокового бюджетного прогнозування доцільно доповнити таким чином:

#### **I. Відсутність комплексності податково-бюджетного прогнозування і бюджетного процесу**

Прогнозування перспективного стану державних фінансів в Україні здійснюється лише в частині зведеного бюджету та не враховує консолідованих показників по всьому сектору загального державного управління.

Тому система середньострокового податково-бюджетного прогнозування повинна охоплювати всі фінансові потоки, в яких бере участь державний сектор, включаючи позабюджетні та соціальні фонди.

Податково-бюджетні прогнози мають містити:

- чітку прив'язку до тенденцій змін макроекономічних трендів і ґрунтовний аналіз впливу припущень на формування тих чи інших тенденцій і складатися за визначеним переліком бюджетно-податкових показників;
- вичерпну інформацію про поточні та перспективні інвестиційні проекти, в яких бере участь держава, включаючи інформацію про пов'язані з ними фінансові зобов'язання та аналіз ефективності реалізації інвестиційних проектів.

#### **II. Недостатня упорядкованість податково-бюджетного прогнозування**

Проблемним питанням для України залишається *чіткий розподіл повноважень та обов'язків між виконавчою і законодавчою гілками влади* в процесі внесення змін до бюджетних прогнозів. Повноваження не тільки мають бути визначені законодавчо, розкривати умови та порядок коригування прогнозів, а й передбачати відповідальність за порушення термінів процесу подання проекту бюджету чи неналежну якість.

#### **III. Проблема узгодженості та послідовності податково-бюджетної політики**

Узгодженість та послідовність податково-бюджетної політики є важливим компонентом підвищення довіри суспільства та забезпечення стабільних умов для розвитку економіки. Середньострокові податково-бюджетні прогнози повинні включати аналіз послідовності проведення політики за останні роки, пояснення відхилень від початкових політичних трендів та числове обґрунтування перспективних напрямів податково-бюджетної політики.

Стосовно забезпечення послідовності податково-бюджетної політики належну роль має відігравати громадянське суспільство, для чого потрібно створити відповідні громадські інститути, які впливатимуть на прийняття певних рішень із питань фіскальної політики.

**IV. Проблема достовірності податково-бюджетного прогнозування**

*Підвищення рівня достовірності й точності* податково-бюджетних прогнозів пов'язане, з одного боку, з надійним та якісним методологічним інструментарієм, а з другого – з наявністю можливості, передбаченої бюджетним законодавством, їх незалежного оцінювання та перевірки. Це дає змогу мінімувати втрати від ймовірної недооцінки економічних чи фіскальних ризиків.

З огляду на поточний стан системи податково-бюджетного прогнозування України, на підставі рекомендацій МВФ щодо застосування передового світового досвіду в цій сфері, для розв'язання зазначених проблем необхідно вжити таких заходів для їх реалізації у середньостроковій перспективі:

**I. Проблема комплексності податково-бюджетного прогнозування і бюджетного процесу пропонується розв'язувати таким чином:**

1. *Розширення охоплення прогнозування до рівня сектору загальнодержавного управління (забезпечення єдності бюджету):* підготовка та затвердження разом із бюджетною документацією прогнозних балансів доходів і видатків за всіма установами загального уряду (міністерствами, відомствами, позабюджетними й соціальними фондами та ін.) у консолідованому вигляді. Потрібно уніфікувати статистичну звітність усіх учасників бюджетного процесу.

2. *Удосконалення механізму ув'язки макроекономічних і бюджетних прогнозів:* запровадження порядку регулярних публікацій макроекономічних прогнозів з роз'ясненням припущень, що перебувають у їхній основі. Ці прогнози повинні базуватися на припущеннях, враховувати ризики та містити визначений набір показників, достатньою мірою деталізований, щоб характеризувати їхній вплив на рівень та структуру бюджетних доходів.

3. *Затвердження чітких вимог до структури бюджетних середньострокових прогнозів,* термінів їх подання та перегляду. Бюджетна документація має включати фактичні й прогнозні показники за доходами, видатками і фінансуванням на середньотермінову перспективу в тій самій структурі, що й бюджет на рік (передова практика). Середньострокові прогнози сукупних доходів, витрат і фінансування повинні містити розбиття за розділами економічної та програмної класифікацій. За аналогічною структурою мають подаватися дані про виконання бюджету за два попередні роки.

4. *Запровадження прозорих публічних звітів щодо поточних і запланованих інвестиційних проектів уряду:* удосконалення практики оприлюднення інформації про державні інвестиційні зобов'язання з метою контролю за ефективністю державних інвестиційних витрат. Для досягнення цього результату уряд має: регулярно публікувати обсяги своїх сукупних зобов'язань за багаторічними інвестиційними проектами; проводити результативний аналіз усіх великих проектів у контексті ефективності витрат; упровадити обов'язковий механізм проведення відкритих конкурентних торгів за всіма великими інвестиційними проектами.

Для покращання аналізу інвестиційних проектів з метою визначення ефективності витрат необхідно передбачати чіткий механізм ув'язки середньострокових бюджетних прогнозів із середньостроковою стратегією управління державним боргом, вказувати цільові показники державних запозичень, зокрема пов'язаних із фінансуванням таких проектів.

**II. Вирішити питання виорядкованості податково-бюджетного прогнозування пропонується шляхом вжиття таких заходів:**

1. *Урегулювання питань повноважень центральних органів* учасників процесу податково-бюджетного прогнозування: чітке законодавче визначення графіка підготовки бюджетної документації; затвердження переліку всіх компонентів бюджетної документації; встановлення повноважень та обов'язків виконавчої й законодавчої гілок влади при підготовці бюджетних запитів.

2. *Визначення чітких строків подання документації*, пов'язаної з підготовкою середньострокових бюджетних прогнозів, відповідальності за порушення таких норм та строків. Урегулювання питання своєчасності підготовки бюджетної документації передбачає, що органи законодавчої влади й громадськості мають достатньо часу для вивчення та затвердження річного бюджету. У контексті передового рівня світової практики бюджет спрямовується законодавчій владі та оприлюднюється для ознайомлення громадськості не менше ніж за три місяці до початку фінансового року, затверджується й публікується не пізніше ніж за місяць до початку фінансового року.

**III. Проблему узгодженості та послідовності податково-бюджетної політики пропонується розв'язати за допомогою таких кроків:**

1. *Удосконалення механізму встановлення цілей* бюджетної політики в процесі середньострокового бюджетного прогнозування: уряд визначає чіткі й вимірювані цілі у сфері державних фінансів і звітує про їх реалізацію. Уряд оголошує і регулярно звітує про цільові значення основних сукупних податково-бюджетних показників, які точно визначені, існують не менше трьох років і мають термін виконання.

2. *Запровадження механізму аналізу результативності бюджетної політики*: встановлення порядку звітування про відповідність звітної та перспективної бюджетної політики прийнятим прогнозним документам середньострокового характеру та аналіз і пояснення відхилень, якщо такі є. У бюджетній документації на середньостроковий період мають наводитися цільові показники і результативність заходів за кожним із основних напрямів державної політики.

3. *Удосконалення механізму контролю з боку громадськості над бюджетним процесом*: уряд у доступній формі надає коротку інформацію про наслідки заходів бюджетної політики і надає можливість участі в обговоренні бюджету. При цьому він публікує опис останніх результатів виконання бюджету і перспектив економіки, детальну інформацію про вплив бюджету на різні демографічні групи, і дає громадянам можливість офіційно висловити свою думку в ході обговорення бюджету.

**IV. Проблему достовірності податково-бюджетного прогнозування передбачається вирішити таким чином:**

1. *Запровадження незалежного оцінювання бюджетних прогнозів*: економічні та фінансові прогнози уряду, а також результативність його роботи повинні підлягати незалежному оцінюванню. Незалежна установа проводить оцінювання достовірності економічних і податково-бюджетних прогнозів уряду й результативності його роботи щодо досягнення цілей податково-бюджетної політики.

2. *Урегулювання процедур внесення змін до бюджету*: затвердження процедури складання додаткового бюджету, що відповідає вимогам передової світової практики. При цьому формування такого бюджету обов'язково передуватиме істотним змінам сум витрат затвердженого бюджету або значній зміні структури його витрат. Внесення будь-яких важливих змін у затверджений бюджет здійснюється відповідно до санкції законодавчого органу влади.

3. *Запровадження механізму порівняння прогнозів при внесенні змін*: бюджетна документація та будь-які наступні коригування попередніх податково-бюджетних прогнозів уряду містять пояснення всіх істотних змін прогнозів. Уточнюється відмінність між їх зміною внаслідок реалізації нових заходів політики порівняно із затвердженими раніше. Відмінності між послідовно зробленими раніше прогнозами щодо державних доходів, витрат і фінансування розглядаються окремо за кожним із заходів політики, визначальних макроекономічних й інших чинників, включаючи коригування технічного або облікового характеру.

Прискорення процесу впровадження середньострокового бюджетного прогнозування в умовах України продиктоване вимогами часу. Передова світова практика організації ефективної системи управління державними фінансами ґрунтується на середньостроковому "портреті" стану фіскального сектору економіки: складання бюджетних прогнозів базується на нових стандартах бюджетної звітності та надає всеохоплюючу інформацію для моніторингу бюджетних ризиків. Ці три складових – звітність, прогнозування та моніторинг ризиків – невід'ємні елементи сучасної транспарентної системи бюджетних відносин.

Ситуація у сфері державних фінансів України характеризується загрозливим рівнем державної заборгованості та структурного дефіциту, зберігається проблема середньострокового фіскального розриву, очікується збільшення навантаження на державний бюджет внаслідок особливої соціально-політичної ситуації.

З огляду на додаткові ризики фіскальної стійкості, пов'язані з рекапіталізацією комерційних банків, капіталізацією НАК "Нафтогаз України", умовними зобов'язаннями, квазіфіскальними операціями, старінням населення, зниженням економічного потенціалу внаслідок проведення АТО (високі державні оборонні витрати), зниженням світових цін на товари вітчизняного експорту, можна прогнозувати, що без повномасштабної бюджетної реформи на країну очікує криза державних фінансів.

Головна проблема початкового етапу реформування – цілковите та однозначне прийняття сучасних міжнародних стандартів ведення фіскальної звітності та формування балансів загального уряду на їхній основі. Іншим найважливішим аспектом реформування є інституційні зміни, покликані чітко окреслити функції, завдання та порядок взаємодії усіх учасників бюджетних відносин у новій середньостроковій системі координат. При цьому збереження довготермінової стійкості державних фінансів повинне стати пріоритетною ціллю бюджетно-податкової політики, а середньострокове бюджетне прогнозування – одним із ключових елементів майбутньої транспарентної системи бюджетних відносин.

З метою принаймні часткового розв'язання окреслених проблем слід розробити нову редакцію Стратегії управління державними фінансами (бюджетну стратегію), що враховуватиме світовий досвід у забезпеченні транспарентності податково-бюджетного прогнозування як елементу транспарентності бюджетних відносин загалом, взявши за основу рекомендації МВФ.

У контексті розвитку середньострокового бюджетного прогнозування нова редакція бюджетної стратегії повинна передбачати, зокрема:

- комплексність системи податково-бюджетного прогнозування, яка би базувалася на єдиній бюджетній звітності, детальних макроекономічних прогнозах, містила чіткі цільові показники та враховувала ефективність інвестиційних видатків;
- упорядкованість законодавства з чітким визначенням повноважень та обов'язків виконавчої й законодавчої гілок влади в бюджетному процесі;
- узгодженість та послідовність податково-бюджетної політики, включаючи аналіз політики, що проводилася, та її підзвітність;
- ґрунтовний аналіз та врахування економічних і фіскальних ризиків, що передбачатиме можливість розгляду альтернативних податково-бюджетних прогнозів, зокрема із залученням незалежних установ;
- чіткі національні фіскальні правила обов'язкового характеру стосовно як складання, так і виконання бюджету, контрольовані незалежним органом;
- створення незалежної інституції економічних досліджень (експертної ради) за участю провідних науковців з метою відкритого й прозорого обговорення та оцінювання рішень у галузі економічної політики, складання прогнозів та визначення можливостей для дій та їхнього ефекту;
- впровадження стратегічного планування на рівні міністерств, що підвищить ефективність розподілу та витрачання коштів завдяки розробленню механізму контролю за виконанням стратегічних завдань, оцінюванню реалізації стратегічних планів і моніторингу здійснення стратегічного плану міністерством;
- реалізацію механізму визначення пріоритету видатків, які відобразать основні напрями бюджетної політики на відповідний бюджетний період, встановлення лімітів видатків, котрі мають відобразати граничні значення видатків на агрегованому й галузевому рівнях; уточнюватися кожного року в межах середньострокового періоду; бути реалістичними і стійкими в середньостроковій перспективі;
- введення механізму контролю за середньостроковими параметрами та можливості їх коригування.

Врешті-решт, транспарентність бюджету дасть змогу знизити вартість міжнародних запозичень і покращити фіскальну стійкість державних фінансів у довгостроковій перспективі.

#### Список використаних джерел

1. *Богдан Т. П.* Квазіфіскальні операції та їх роль у формуванні бюджетного дефіциту / Т. П. Богдан // *Фінанси України*. – 2011. – № 9. – С. 3–17.

2. Буковинський С. А. До питання здійснення бюджетної політики в Україні / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2007. – № 11. – С. 3–30.
3. Гасанов С. С. Досвід ЄС з антикризового управління державними фінансами та його використання в Україні / С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакін // Фінанси України. – 2014. – № 7. – С. 17–30.
4. Геєць В. М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Геєць ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозів. НАН України. – К., 2009. – 864 с.
5. Геєць В. М. Вихід з кризи (роздуми над актуальним у зв'язку з прочитаним) / В. М. Геєць, А. А. Гриценко // Економіка України. – 2013. – № 6 (619). – С. 13.
6. Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2011. – 688 с.
7. Кудряшов В. П. Державні фінанси в період проведення реформ / В. П. Кудряшов // Фінанси України. – 2012. – № 1. – С. 41–57.
8. Лондар С. Бюджетне прогнозування: методика потребує вдосконалення / С. Лондар, Т. Затонацька // Незалежний аудитор [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://n-auditor.com.ua/uk/component/na\\_archive/573?view=material](http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/573?view=material).
9. Лук'яненко І. Г. Проблеми управління бюджетним дефіцитом для забезпечення фінансової безпеки України / І. Г. Лук'яненко // Вісник ДДФА. Економічні науки. – 2014. – № 2. – С. 178–184.
10. Луніна І. О. Проблеми й перспективи розвитку системи державних фінансів в Україні / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 3–12.
11. Павлюк К. В. Досвід реформування державних фінансів у нових країнах – членах Європейського Союзу / К. В. Павлюк, І. В. Іголкін // Фінанси України. – 2007. – № 2. – С. 44–55.
12. Федосов В. М. Українська фінансова наука: генеза, еволюція, ренесанс / В. М. Федосов, П. І. Юхименко // Фінанси України. – 2012. – № 3. – С. 3–30.
13. Юрій С. М. Податкова система України: становлення та розвиток / С. М. Юрій // Економічний форум. – 2014. – № 3. – С. 286–292.
14. The Fiscal Transparency Code / International Monetary Fund, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.
15. Manual on Fiscal Transparency/ International Monetary Fund, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>
16. Seiferling M. Stock-Flow Adjustments, Government's Integrated Balance Sheet and Fiscal Transparency / M. Seiferling // International Monetary Fund : IMF Working Paper. – 2013 – Mar. – WP/13/63 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1363.pdf>
17. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80>.