

УДК 336.14

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

СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Розкрито теоретико-методологічні засади середньострокового бюджетного прогнозування; здійснено аналіз прогнозів основних макроекономічних показників та доходів зведеного бюджету.

Ключові слова: державний бюджет, бюджетна політика, бюджетне прогнозування, середньострокове бюджетне прогнозування.

Ефективна бюджетна політика – важливий фактор регулювання соціально-економічного розвитку держави. Одним із основних інструментів бюджетного регулювання соціально-економічних процесів є середньострокове бюджетне прогнозування – саме від таких прогнозів залежить якість і своєчасність рішень з питань формування дохідної частини бюджету, проведення податкової політики, державних видатків та міжбюджетних відносин, відповідно і збалансованість бюджетної системи, рівень ефективності бюджетного регулювання.

Питанням середньострокового бюджетного прогнозування присвячені праці вітчизняних вчених: С. Буковинського, С. Булгакової, О. Василика, В. Гейця, В. Глущенко, А. Даниленка, І. Запатріної, О. Кириленко, Л. Лисяк, І. Лук'яненко, І. Луніної, І. Лютого, В. Опаріна, В. Федосова, І. Чугунова, А. Чухна, С. Юрія та ін. Однак питання економічного змісту, методів, моделей середньострокового бюджетного прогнозування досліджені недостатньо.

Метою статті є розкриття теоретико-методологічних засад середньострокового бюджетного прогнозування.

Макроекономічні прогнози за періодом упорядження поділяють на короткострокові, середньострокові, довгострокові, далекоглядні. Прогнозування – як річне, так і середньострокове – складається з двох частин: макроекономічної (кінцевим продуктом є програма та прогноз економічного та соціального розвитку, відповідальним за складання – Міністерство економічного розвитку і торгівлі) та бюджетної (кінцевий продукт – прогноз бюджету, відповідальним за складання якого є Міністерство фінансів України).

Основні нормативно-правові акти, що регулюють процес планування та середньострокового прогнозування: Бюджетний кодекс України [1], Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23 березня 2000 р. № 1602-III [2], Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621 "Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету" [3].

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

До показників, які повинні бути відображені у прогнозі економічного і соціального розвитку, належать: аналіз соціально-економічного розвитку країни за попередній період та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери; очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації та їх вплив на економіку країни; оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогнозному періоді на розвиток економіки і соціальної сфери; цілі та пріоритети економічного й соціального розвитку в середньостроковому періоді та пропозиції щодо напрямів державної політики у цей період; прогноз кон'юнктури на внутрішніх і зовнішніх ринках стратегічно важливих видів товарів та послуг (на середньостроковий період); основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси

економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; висновки щодо тенденцій розвитку економіки країни у наступному році (для короткострокового прогнозу) або протягом середньострокового періоду.

У Державній програмі економічного і соціального розвитку на макrorівні, крім наведених у відповідному прогнозі показників, відображаються обсяги капітальних вкладень та показники державного замовлення, перелік державних цільових програм, що фінансуватимуться наступного року за кошти Державного бюджету України; показники розвитку державного сектору економіки, зокрема отримання та використання доходів від розпорядження державним майном, ефективності використання об'єктів права державної власності, розвитку казенних підприємств.

У державних цільових програмах відображаються: основні етапи та строки їх реалізації; необхідні обсяги фінансування кожної з програм у цілому і диференційовано по роках із визначенням джерел фінансування; результати виконання кожної програми; обсяги фінансування кожної з програм за рахунок усіх джерел фінансування в наступному році, в тому числі за рахунок коштів державного бюджету; державні замовники програм.

Крім того, цей Закон встановив повноваження щодо державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку для таких гілок влади: 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. Також у статті 6 Закону визначено, що прогноз економічного і соціального розвитку України розробляється на п'ять років.

На виконання Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" і Бюджетного кодексу України Кабінетом Міністрів України ухвалено Постанову "Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету", якою затверджено структуру і порядок розроблення прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку із встановленням конкретних строків для районів, областей, Автономної Республіки Крим і загальнодержавного рівня.

Для формування цілісної системи прогнозних і програмних документів розробляються: 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 України (на макrorівні), так і на рівні Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст); проект

програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період (на макрорівні і на рівні Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст); проект прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період (розробляється на 1 рік) та основних макропоказників економічного та соціального розвитку України на два роки, що настають за прогнозним; проект Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період – розробляється на 1 рік; проект державного бюджету на відповідний рік.

Поряд із цим, у бюджетному процесі важливе місце посідає розробка проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, норми якого дають змогу чітко окреслити пріоритетні вектори впливу короткострокової 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 України, що чітко визначено статтею 33 Бюджетного кодексу України. Узгоджені показники зазначеного проекту через прийняття Верховною Радою України бюджетної декларації у подальшому відображаються в параметрах бюджету на відповідний рік.

Що стосується середньострокового прогнозування, то відповідно до підпункту Е пункту 1 статті 38 Бюджетного кодексу України (у старій редакції) щороку розроблялись та затверджувались відповідними постановами Кабінету Міністрів України прогнозні основні макропоказники економічного і соціального розвитку України, показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди. Вперше така постанова Кабінету Міністрів України була прийнята у 2003 р. щодо розроблення прогнозу на 2005–2007 рр. Ці документи містили основні прогнозні показники на три роки, наступні за плановим, та складались із таких розділів: економічного і 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. таку постанову "Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2012–2014 роки" Кабінет Міністрів не затверджував, оскільки 8 липня 2010 р. Верховна Рада України ухвалила нову редакцію Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), у якому вперше було законодавчо закріплено право розроблення бюджету на середньостро-

ковий період. Відповідно до статті 21 нової редакції Бюджетного кодексу України, який набув чинності 1 січня 2011 р., Міністерство фінансів України за участю Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди – на 2013–2014 роки, який ґрунтується на Програмі діяльності уряду, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах.

Потрібно зауважити, що бюджетне прогнозування на середньостроковий період здійснюється: на наступні за плановим три бюджетні періоди (підпункт Е пункту 1 статті 38 Бюджетного кодексу України у старій редакції) – до 2011 р.; та на наступні за плановим два бюджетні періоди (стаття 21 та пункт 7 статті 38 Бюджетного кодексу України у новій редакції) – після 2011 р. Тобто, після прийняття змін до Бюджетного кодексу України у 2010 р., період, на який складався середньостроковий бюджетний прогноз, скоротився на 1 рік.

Такий прогноз має містити індикативні прогнозні показники: основних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та 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 кількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій; взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

Індикативне планування являє собою найбільш розповсюджену у світі форму державного планування макроекономічного розвитку. Індикативне планування принципово відрізняється від директивного, оскільки не є обов'язковим до виконання, хоча може включати і обов'язкові завдання. У цілому воно має рекомендаційно-орієнтуєчий характер. Основна мета такого планування не тільки в тому, щоб дати кількісну оцінку показників щодо динаміки, структури та ефективності економіки, а й у тому, щоб забезпечити ув'язку та збалансованість усіх показників розвитку економіки, тобто воно має інформаційний, орієнтуєчий характер (контрольні цифри, економічні регулятори).

Індикативне планування є одночасно інструментом державного регулювання економіки та її саморегулювання, корегуючою ланкою як недоліків суто ринкового механізму, так і вад прямого державного

втручання у виробничі процеси. Таким чином, індикативне планування виконує функції механізму координації інтересів діяльності державних і недержавних суб'єктів управління економікою, що поєднує її державне регулювання з ринковим і неринковим саморегулюванням. Воно засноване на розробці системи показників соціально-економічного розвитку, містить визначення його загальнонаціональних пріоритетів, прогнозування, бюджетування, контракцію та інші процедури узгодження рішень на макро- і мікрорівнях, податкові й інші заходи державної підтримки суб'єктів господарювання, що беруть участь у реалізації плану [4]. "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 середовища" – таке визначення дає фінансово-економічний словник [5].

Поряд із середньостроковим прогнозуванням необхідно також розглянути методологічні особливості і характеристики процесів планування та прогнозування доходів бюджету як детермінанти ефективної реалізації фіскальної політики. Прогнозування та планування доходної частини бюджету відіграють чільну роль у бюджетному механізмі: саме у процесі їх здійснення дається всебічна оцінка того, який обсяг фінансових ресурсів, що залучаються за допомогою цього механізму, достатньою мірою забезпечить виконання покладених на державу функцій та завдань. Об'єктивність, відтак і результативність прогнозування та планування доходів бюджету справляє визначальний вплив на обсяги та структуру бюджетних видатків, отже, й на пріоритети фіскальної політики загалом.

У економічних підручниках прогнозування визначається як процес розробки прогнозів. Причому, під прогнозом розуміється науково-обґрунтоване судження про можливий стан об'єкта в майбутньому та (або) про альтернативні шляхи та терміни їх здійснення [6]. Більш прийнятним є визначення, де прогноз розглядається як система аргументованих наукових уявлень і висловлювань про майбутній стан досліджуваного об'єкта, який має ймовірнісний, але досить достовірний характер. У це визначення повністю вкладається дефініція економічного прогнозу, наведена А. Френкелем: "...економічний прогноз – це певна гіпотеза, певна ймовірнісна оцінка протікання економічного процесу в майбутньому". Хоча прогноз може передбачати вплив на майбутнє, прогнозування не вирішує проблеми цілеспрямованого вибору найкращого з можливих варіантів, не визначає стратегії на майбутнє. Це – прерогатива планування, бо прогноз не є різновидом плану чи якої-небудь його модифікації, а виступає свого роду аналітичною картиною майбутнього [7].

Планування – це процес підготовки сукупності рішень для дій у майбутньому, спрямованих на досягнення цілей за допомогою оптимальних засобів. Ефективність бюджетного планування, що охоплює

такі стадії бюджетного процесу як складання, розгляд і затвердження бюджетів, об'єктивно вимагає органічної взаємодії органів влади, головним чином, на стадії формування показників доходної частини бюджету, оскільки від неї безпосередньо залежить видаткова частина бюджету.

У Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" зазначається, що причинами наведених проблем є хронічне перевищення та швидке зростання зобов'язань стосовно бюджетних ресурсів, що спричиняє постійне коригування бюджету й податкового законодавства, ускладнює адміністрування й прогнозування податків. Тому розробка та 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 [8].

У процесі підготовки та можливого подальшого уточнення таких показників Міністерство фінансів України активно взаємодіє з Верховною Радою України, її комітетами, зокрема Комітетом з питань бюджету, міністерствами, відомствами, іншими органами виконавчої влади, профільними науково-дослідними установами. Наприклад, обрахунок бюджетних показників здійснюється на основі прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на відповідний бюджетний період, що розробляються Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Зазначені показники доводяться іншим учасникам бюджетного процесу і є свого роду цільовими орієнтирами можливих параметрів розвитку країни, що повинні враховуватись останніми у процесі формування проектів бюджетів різних рівнів.

Бюджетні показники є не просто технічними параметрами процесу формування проекту бюджету, а виступають базою для всебічного та ґрунтовного аналізу територіальних, галузевих особливостей здійснення тих чи інших видів діяльності. З одного боку, цей аналіз дає змогу уникнути перекосів у розподілі фіскального навантаження між суб'єктами бюджетних взаємовідносин, з іншого – його результати нерідко дозволяють виявити додаткові ресурси чи втрати бюджетних доходів та своєчасно прийняти відповідні управлінські рішення.

Прогнозування й планування доходів бюджету істотно ускладнює низка факторів. *По-перше*, значні масштаби тіньової економіки. У широкому розумінні тіньова економіка включає в себе не лише незаконні види діяльності, а й незадекларовані доходи від законного виробництва товарів та надання послуг, отримані від грошових та бартерних операцій. Бізнес-схеми, що ніде не обліковуються, приховування реальних обсягів виробництва та заниження бази оподаткування, а також заробітна плата "в конвертах" – ось основний інструментарій вітчизняного тіньовика.

По-друге, інфляція та інфляційні очікування. Вплив інфляційних процесів на динаміку доходів бюджету може бути у бік як скорочення,

так і збільшення їх обсягів. Найбільш очевидний механізм такого впливу може проявлятися в знеціненні доходів бюджету. Зокрема, в 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. Це дозволяє їм 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 необхідно зазначити, що їх посилення призводить до зниження економічної активності платників податків, отже, негативно впливає на параметри бази оподаткування.

По-третє, нестабільність правового поля та неузгодженість законодавчих норм. Як свідчить практика, результативність прогнозування доходів бюджету досягається тільки в тому разі, якщо ці зміни незначні, або коли вони можуть бути враховані безпосередньо в процесі моделювання доходів бюджету. У Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" також йдеться про нестабільність і непередбачуваність податкової системи, що призводить до високих податкових ризиків для бізнесу й обмежує можливість середньо- і довгострокового планування. Істотний вплив на формування показників проекту бюджету справляє прийняття законодавчих актів, що можуть змінити параметри його доходної частини. Відповідно до статті 27 Бюджетного кодексу України, закони, які впливають на формування доходної чи видаткової частини бюджетів і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

Не менш важливим недоліком є неузгодженість низки законодавчих норм, зокрема тих, що визначають та 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 здійснення тісного інформаційного обміну між органами державної влади. На практиці має місце невідповідність низки законодавчих норм, що визначають порядок взаємодії, про яку йдеться, зокрема, між Кабміном та НБУ. Зокрема, статтею 33 Бюджетного кодексу України передбачено подання Національним банком України (НБУ) до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України до 15 березня року, що передує плановому, прогнозних монетарних показників на наступний рік, а Міністерство фінансів України, на їх основі, розробляє проект Основних напрямів бюджетної політики та подає його на розгляд Кабінету Міністрів України до 20 березня. Таким чином Міністерству фінансів дається лише 5 днів для підготовки зазначеного документа. Є й інші приклади, які суттєво ускладнюють процес.

По-четверте, неточність та часта змінюваність вхідних прогнозних параметрів, що використовуються у процесі формування доходної частини бюджету на відповідний бюджетний рік. Оскільки бюджетне прогнозування здійснюється з урахуванням прогнозних макропоказників соціального та економічного розвитку країни, реалістичність вхідних макроекономічних параметрів істотно впливає на точність прогнозу доходів бюджету, тим самим визначає можливості подальшого його виконання.

На стадії підготовки проектів бюджету минулих років нерідко мали місце часті та істотні зміни прогнозів раніше доведених макропоказників. Це вимагало подальшого приведення прогнозних показників доходної частини бюджету у відповідність до таких змін. Потрібно зазначити, що адекватна змінам прогнозних макропоказників зміна параметрів бюджету є не просто технічним процесом його уточнення. Адже, як свідчить практика, несвоєчасне "переформатування" параметрів бюджету на стадії його підготовки доволі часто призводило до вимушеної зміни векторів бюджетної політики на відповідний рік. Відтак потреба приведення прогнозних показників доходів бюджету у відповідність до уточнених макроекономічних показників, особливо враховуючи рамки бюджетного регламенту, на практиці значно ускладнює процес підготовки проекту бюджету.

Проблему створює і те, що при уточненні прогнозних макропоказників Міністерством економічного розвитку та торгівлі України нерідко подається декілька сценарних умов розвитку економіки (інколи до чотирьох), які часто істотно різняться між собою. Навіть за такої кількості уточнень прогнозних макропоказників має місце суттєва їх розбіжність зі значеннями, що фактично склалися (*табл. 1–4*). На 2011 р. наведено очікувані показники, а на 2012 р. – показники за песимістичним сценарієм.

Отже, мають місце значні відхилення між прогнозними показниками, які розраховувались на конкретний рік щорічно, тобто три роки поспіль, та між фактичними показниками. Для прикладу – відхилення розраховані шляхом ділення фактичного показника ВВП за 2010 рік (t рік), який отримується у 2011 р., на прогнозний показник, розрахований у 2008 році ($t - 3$ роки), та затверджені Постановою Кабінету Міністрів України "Про схвалення прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2010–2012 роки" від 13 вересня 2008 р. № 828 становить 29.4 %. Найбільш наближений до фактичного показник номінального ВВП, розрахований у 2005 році на 2007 рік, де відхилення склали 19 % та розрахований у 2007 році на 2009 рік – 3.3 %. Така ж ситуація склалась з іншими макропоказниками, на основі яких проводяться розрахунки доходів зведеного бюджету.

Таблиця 1

Номинальний валовий внутрішній продукт (ВВП), млрд грн *

Прогноз на три роки	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
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, %	45.2	23.4	19.0	33.9	-3.3	-29.4	-29.5	-

Примітки: * Розраховано за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Державної служби статистики України.

** Закладено у проект Державного бюджету.

Таблиця 2

Фонд оплати праці (ФОП), млрд грн*

Прогноз на три роки	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
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	127.0	162.0	215.7	287.2	286.9	331.9	399.5**	469.8**
Відхилення, %	12.3	12.0	0.6	10.8	-19.7	-36.8	-30.3	-

Примітки: * Розраховано за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Державної служби статистики України.

** Закладено у проект Державного бюджету.

Таблиця 3

Індекс споживчих цін, %*

Прогноз на три роки	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
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				109.2	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	+13.1	+6.6	-0.1		

Примітки: * Розраховано за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Державної служби статистики України.

** Закладено у проект Державного бюджету.

Прибуток прибуткових підприємств, млрд грн*

Прогноз на три роки	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
2005–2007	47.6	51.0	54.5					
2006–2008		59.4	61.8	64.5				
2007–2009			110.0	116.0	120.0			
2008–2010	Прогноз не надавався							
2009–2011								
2010–2012								
Фактично	89.2	110.6	183.0	193.7	144.1	202.1	242.3**	282.7**
Відхилення, %	87.4	86.2	66.4	67.0	20.0	–	–	–

Примітка: * Розраховано за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Державної служби статистики України.

** Закладено у проект Державного бюджету.

Зазначені відхилення між фактичними та прогнозними показниками на середньостроковий період не можна пояснити лише недоліками методики прогнозування, адже існує багато технічних і політичних причин, які часто просто неможливо врахувати. Прогнозуючи три роки поспіль у 2005–2007 рр. макроекономічні показники на 2008 р., неможливо було передбачити світову економічну кризу. Також не можна було передбачити наперед: що з березня 2005 р. буде введено оподаткування податком на додану вартість операцій з ввезення на митну територію України нафти; що у березні 2005 р. також будуть скасовані пільги щодо оподаткування у вільних економічних зонах та територіях пріоритетного розвитку; що з 1 січня 2006 р. буде введено оподаткування податком на додану вартість операцій з ввезення на митну територію України природного газу, а 20 травня 2010 р. цю норму було скасовано; що у 2008 р. буде скасовано норму, чинну з 2003 р., стосовно обмеження врахування в фінансових результатах діяльності підприємств збитків попередніх років, що призвело до зменшення об'єкта оподаткування. Прогнозуючи у 2008–2009 рр. макроекономічні показники на 2011 р., неможливо було передбачити, що буде прийнято Податковий кодекс України, який суттєво вплине на надходження податків до бюджету.

Незважаючи на те, що статтею 27 Бюджетного кодексу України встановлено правила подання та розгляду законопроектів, які впливають на показники бюджету, на практиці їх часто порушують. Зрозуміло, що будь-яка економетрична модель не зможе забезпечити якісний прогноз доходів бюджету на наступні за плановим три роки, коли макропоказники закладаються в неї з великими відхиленнями від майбутньої макроситуації. Інакше кажучи, на вітчизняну економіку впливає занадто багато зовнішніх та внутрішніх ризиків, аби прогноз економічного зростання на середньострокову перспективу був надійним. Саме тому на сьогодні для проведення розрахунків доходів бюд-

жету використовуються методики прогнозування по окремих податках, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 24 грудня 2010 р. № 1646 "Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету". Ці методики застосовуються для прогнозування податків на кожен рік окремо та враховують фактичні дані декларацій платників податків, обсяги зростання виробництва продукції, цін виробників та споживчих цін, переплати та податкову заборгованість, списані суми та надані відстрочки (розстрочки), які виходять за межі бюджетного періоду, в динаміці багатьох років.

Прогноз доходів зведеного бюджету та основних бюджетоформуючих податків на три роки, наступні за плановим, наведено у таблицях 5–8.

Таблиця 5

Доходи Зведеного бюджету, млрд грн*

Прогноз на три роки	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
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 (план)	
Відхилення, %	63.1	51.8	25.7	46.1	-3.6	-29.5	-28.3	

Примітка. * Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Таблиця 6

Податок на доходи фізичних осіб, млрд грн*

Прогноз на три роки	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
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 (план)	
Відхилення, %	21.8	18.7	29.8	33.4	-7.3	-35.6	-37.3	

Примітка. * Розраховано за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Таблиця 7

Податок на прибуток, млрд грн

Прогноз на три роки	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
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 (план)	
Відхилення, %	79.4	43.2	27.9	45.5	-30.3	-45.3	-45.5	

Примітка. * Розраховано за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Таблиця 8

Податок на додану вартість (ПДВ), млрд грн*

Прогноз на три роки	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
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 (план)	
Відхилення, %	102.4	132.7	29.4	56.9	-2.4	-33.3	-31.9	

Примітка. * Розраховано за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Таким чином вперше в історії незалежної України в новій редакції Бюджетного кодексу на законодавчому рівні задекларовано такі положення:

- прогноз бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди має подаватися до Верховної Ради разом із проектом закону про Державний бюджет України. У подальшому середньостроковий прогноз уточнюється на підставі прийнятого Закону про Державний бюджет України та схвалюється Кабінетом Міністрів України у місячний строк із дня опублікування Закону про Державний бюджет України;

- у Кодексі законодавчо встановлено складання планів діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди для головних розпорядників бюджетних коштів. Такі плани складаються, на базі індикативних прогнозних показників обсягів видатків і надання кредитів з бюджету, та повинні містити заходи з реалізації інвестиційних програм відповідно до прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку, державних цільових програм із визначенням очікуваних результатів діяльності;
- для досягнення поставлених цілей головні розпорядники коштів державного бюджету формують бюджетні програми на середньостроковий період;
- середньострокове бюджетне прогнозування запроваджується також на рівні місцевих бюджетів;
- прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди формується на індикативних прогнозних показниках, які не є директивними.

Отже, прогнозування макропоказників і доходів зведеного бюджету значно якісніше здійснюється на короткостроковий період. Зазвичай відхилення між фактичними надходженнями та прогнозними показниками в межах одного бюджетного року є незначними.

Здійснення середньострокового бюджетного прогнозування – це досить складний процес, який впливає на обґрунтованість бюджетно-податкової політики як вагомому інструменту соціально-економічного розвитку суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бюджетний кодекс України* від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Уряд. кур'єр. — 2010. — 17 серп. — № 151.
2. *Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України* : Закон України / Верховна Рада України // Відом. Верховної Ради України : офіц. вид. — 2000. — № 25. — Ст. 195. — С. 442–449.
3. *Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету* : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2003 р. № 621 / Кабінет Міністрів України.
4. *Чугунов І. Я.* Фінансово-економічне прогнозування і планування / І. Я. Чугунов, Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький. — К. : Поліграф-Консалтинг, 2007. — 312 с.
5. *Загородній А. Г.* Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. — К. : Знання, 2007. — 1072 с.

6. Глівенко С. В. Економічне прогнозування : навч. посіб. / С. В. Глівенко, М. О. Соколов, О. М. Теліженко. — 3-тє вид., доп. — Суми : ВТД "Університетська книга", 2004. — 207 с.
7. Френкель А. А. Прогнозирование производительности труда: методы и модели. — М. : Экономика, 1989. — 214 с.
8. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" від 2 квіт. 2010 р.

Стаття надійшла до редакції 07.09.2011.

Зварыч О. Среднесрочное бюджетное прогнозирование как составляющая бюджетного процесса. Раскрыты теоретико-методологические основы среднесрочного бюджетного прогнозирования; осуществлен анализ прогнозов основных макроэкономических показателей и доходов сводного бюджета.

Svarych O. The medium-term budget forecasting as a part of budget process. The theoretical and methodological foundations of the medium-term budget forecasting were revealed; an analysis of projections of key macroeconomic indicators and the income of the consolidated budget was made.