

ПРОГНОЗУВАННЯ БЮДЖЕТУ У КРАЇНАХ ОЕСР: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Тищук Т.А., завідувач відділу макроекономічного прогнозування та досліджень тінгової економіки Національний інститут стратегічних досліджень

Хоча теоретичні концепції та практичні підходи до прогнозування бюджету постійно вдосконалюються як науковцями, так і практиками, **невизначеності розвитку макроекономічного середовища та певна міра політичної упередженості** зумовлюють наявність як випадкових, так і систематичних похибок прогнозних оцінок бюджетних змінних. Різноманіття організаційних форм та методологій розроблення таких прогнозів в різних країнах частково пояснюються відсутністю досконалого підходу, який би дозволяв мінімізувати похибку прогнозування при максимально можливій відповідності видатків бюджету середньо- та довгостроковим цілям економічної політики держави.

Знаковим дослідженням підходів до прогнозування у бюджетному процесі є огляд практик та процедур бюджету (ОППБ), який здійснено Організацією з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) спільно зі Світовим банком [1]. Огляд було здійснено у 2008 році та до нього були залучені усі країни ОЕСР, а також 30 країн, які не є членами цієї організації, у тому числі Україна. У цьому дослідженні наведено сучасний стан нормативного, організаційного та методологічного забезпечення бюджетного процесу у зазначених країнах, важливим етапом якого є розроблення фіскального прогнозу. Як свідчать дані огляду, Україна поки що має значні резерви підвищення ефективності фіскального прогнозування, проте вони поки що не реалізовані у нещодавно прийнятому Бюджетному кодексі.

Мета нашої роботи полягає у узагальненні досвіду фіскального прогнозування у країнах ОЕСР з метою визначення напрямків підвищення ефективності прогнозування бюджету в Україні. Оскільки окремі питання ОППБ присвячені сучасному стану організації та методології прогнозування при складанні бюджету та вибірка огляду є достатньо репрезентативною, наш аналіз базується на даних цього огляду.

Як відмічено авторами зазначеного дослідження, практика бюджетного процесу у різних країнах свідчить, що політики завжди прагнуть досягнути певних переваг для забезпечення підтримки на наступних виборах шляхом максимізації окремих короткострокових параметрів бюджету. Як наслідок, може мати місце певна міра упередженості стосовно макроекономічних припущень, на яких базується прогноз показників державного бюджету та обсягів видатків. Наявність такої упередженості впливає на якість прогнозних показників та може значно збільшувати систематичну похибку прогнозу. З метою мінімізації упередженості при прогнозуванні бюджетних видатків країни використовують різні форми розмежування повноважень органів влади, залучення незалежних інститутів у бюджетному процесі та забезпечення його прозорості.

Зменшення впливу макроекономічних невизначеностей на похибку прогнозування бюджетних видатків досягається за рахунок удосконалення методів прогнозування, залучення широкого кола експертів та аналітичних центрів для формування консенсусних макроекономічних оцінок. Тільки якісні сценарні оцінки розвитку макроекономічного середовища дозволяють адекватно прогнозувати *стимулюючі та стримуючі* ефекти бюджетних видатків для розвитку соціальної сфери та економічного зростання.

Мінімізувати вплив зазначених чинників на якість прогнозних оцінок, які використовуються у бюджетному процесі, країни намагаються за рахунок організаційних та методологічних рішень. Враховуючи джерела неточностей та похибок, які притаманні процесам прогнозування бюджетних видатків, такі рішення повинні враховувати жорсткі часові обмеження які накладаються на кожний етап бюджетного процесу.

Організація процесу прогнозування видатків бюджету визначає його ефективність, роль видатків у реалізації державної політики у коротко- та у середньостроковій перспективі, впливає на точність прогнозних оцінок. Основними складовими, які впливають на ефективність функціонування системи прогнозування видатків бюджету є принципи розподілу повноважень у бюджетному процесі між законодавчою та виконавчою гілками влади, принципи координації національних та місцевих органів влади у процесі розробки прогнозних видатків державного сектору, наявність формальних процедур та правил, якими встановлюються вимоги та обмеження щодо видатків бюджету.

Відповідно до результатів ОППБ, **нормативно правове регулювання** участі законодавчих та виконавчих органів влади у плануванні бюджетних видатків у різних країнах здійснюється конституцією, законами або певними внутрішніми правилами.

**Розмежування повноважень між законодавчими та виконавчими органами влади** у процесі формування видаткової частини бюджету у більшості країн ОЕСР регулюється конституцією та законами, за виключенням Ісландії та Норвегії, у яких формальні процедури відсутні або існують певні внутрішні регламенти. У цій частині вітчизняна практика регулювання розподілу повноважень між законодавчою та виконавчою владою положеннями Бюджетного кодексу є схожою з практикою аналізованих країн.

Найбільш поширеною в країнах ОЕСР практикою регулювання **взаємодії виконавчих органів влади** у процесах прогнозування бюджетних видатків також є регулювання на рівні конституції та законів у 23 з 30 країн (77 %). Разом з тим, у Австралії, Данії, Угорщині, Новій Зеландії, Норвегії та Великобританії (6 країн з 30) такі процедури регулюються внутрішніми правилами та регламентами, а у Канаді такі процедури нормативними актами не регулюються.

Основні **етапи прогнозування видатків бюджету** у більшості країн ОЕСР є схожими. З метою формування основних напрямків бюджетної політики, на першому етапі здійснюється прогноз макроекономічної ситуації, який дозволяє визначити орієнтири для прогнозування видаткової частини державного бюджету та його агреговані показники. Такий макроекономічний прогноз є, по-суті, інерційним сценарієм розвитку економіки, який фіксує сформовані та поточний момент структурні співвідношення в економіці та дозволяє визначити можливості реалізації реформ та цільових програм на прогнозованому періоді.

На другому етапі прогноуються сценарії реформування, реалізації цільових програм та структурної політики уряду. Для цього здійснюються прогнозні розрахунки щодо видатків, пов'язаних зі здійсненням програм реформування, та впливу цих видатків на розвиток макроекономічної ситуації в країні. Такі прогнозні розрахунки, як правило, мають ітераційний характер та враховують зворотні зв'язки між видатками, що здійснюються у рамках програм реформування, та параметрами розвитку економіки. Зазначені прогнози дозволяють визначити основні напрями бюджетної політики та зафіксувати основні параметри видаткової частини бюджету з урахуванням прогнозних оцінок впливу реалізації реформ на розвиток економіки.

Третій етап пов'язаний з детальним прогнозуванням поточних та капітальних видатків на рівні розпорядників бюджетних коштів, місцевих органів влади. Такі прогнозні оцінки базуються на макроекономічних припущеннях, які були зафіксовані на двох попередніх етапах. На основі обговорення та взаємоузгодження прогнозних показників визначаються граничні видатки, здійснюється розподіл коштів та складається державний бюджет.

Таким чином, з метою підвищення якості прогнозних оцінок видатків бюджету, країни ОЕСР використовують різні форми розмежування повноважень між законодавчими та виконавчими органами влади та здійснюють прогнозні оцінки у декілька етапів. Точність прогнозних оцінок залежить від якості макроекономічного прогнозу, який є основою для формування детальних прогнозних оцінок видатків бюджету на рівні розпорядників бюджетних коштів та місцевих бюджетів.

Відправною точкою для прогнозу бюджету є формулювання макроекономічних припущень, які базуються на прогнозі розвитку національних економік. Система макроекономічних припущень, як правило, включає прогноз ВВП, інфляції, заробітної плати, обмінного

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

курсу національної валюти тощо. Ці припущення є вхідними даними для розрахунку прогнозних капітальних та поточних витратків бюджету, показників фінансування державних програм, витратків на обслуговування державного боргу тощо. Точність прогнозу макроекономічних показників визначає адекватність прогнозу витратків бюджету.

У більшості країн ОЕСР (19 з 30 країн) розроблення макроекономічного прогнозу, формування макроекономічних припущень та розроблення бюджету зосереджено у одному органі – Міністерстві фінансів або центральному бюджетному органі. Це, з одного боку, дозволяє підвищити якість прогнозування завдяки більш оперативній координації дій між структурами, які здійснюють макроекономічний прогноз та формують напрямки бюджетної політики. Проте, з іншого боку, деякі країни розмежовують повноваження щодо розроблення макроекономічного прогнозу та розроблення бюджету з метою мінімізації упередженості прогнозування. Зокрема, практика розроблення макроекономічного прогнозу та бюджету в одному державному органі має місце у Швеції, Франції, Іспанії, Чехії, Фінляндії, Польщі, Данії, Норвегії тощо. У Японії повноваження щодо розроблення макроекономічного прогнозу та формування макроекономічних припущень для розроблення бюджету належать офісу Прем'єр-міністра, що підкреслює важливість макроекономічного прогнозу у формуванні економічної політики держави та, зокрема, політики бюджетних витратків. У Бельгії, Люксембурзі та Нідерландах макроекономічні припущення для бюджету формуються незалежним органом у складі уряду. Практика Австрії та Канаді є унікальною, оскільки у цих двох країнах макроекономічний прогноз, а, відповідно, й макроекономічні припущення для бюджету розробляються приватними аналітичними центрами. У країнах, які не є членами ОЕСР, але також брали участь ОПШБ, практика наділення приватних структур повноваженнями щодо визначення макроекономічних припущень для розроблення бюджету відсутня.

Практика України щодо формування макроекономічних припущень є дещо схожою з практикою Бельгії, Люксембургу та Нідерландів, де функції складання державного бюджету та формування макроекономічних припущень розділено між різними органами виконавчої влади. Як свідчить практика цих країн, розділення в Україні зазначених функцій між Міністерством економічного розвитку та торгівлі та Міністерством фінансів, вимагає налагодження чіткої взаємодії між ними, формалізацію обміну інформацією та забезпечення спільний доступ до детальных розрахунків.

У процесі формування макроекономічних припущень, відповідальні за це державні органи залучають незалежні наукові установи та аналітичні центри. Наприклад, у Швеції одним із джерел формування макроекономічних припущень є консенсус прогноз, до якого залучаються незалежні експертні установи, а прогнозні розрахунки Міністерства фінансів здійснює з залученням Національного інституту економічних досліджень. В Норвегії макроекономічні припущення Міністерства фінансів представлено у бюджеті та надано їх порівняння із прогнозними оцінками, які здійснено академічними установами, міжнародними організаціями, банками тощо. В Україні також існує практика залучення незалежних експертів та аналізу їх консенсусних оцінок при розробленні макроекономічного прогнозу, що відповідає кращій практиці країн ОЕСР.

Ще одним інструментом підвищення якості прогнозування є здійснення незалежного рецензування макроекономічних припущень, використаних при формуванні витратків бюджету. В Україні, як вказано в ОПШБ, таке рецензування здійснює Верховна Рада. Практика незалежного рецензування макроекономічних припущень існує у:

- Франції, де рецензування здійснює національна економічна комісія,
- Німеччині, де для цього формуються відповідні робочі групи,
- Італії, де макроекономічні припущення рецензують Національний банк та Національний інститут статистики,
- Нідерландах, де для рецензування залучається Національна експертна рада,
- Польщі, де рецензування здійснюють Національний банк, рахункова палата та незалежні експерти,
- Швеції, де макроекономічний прогноз розробляє Національне бюро економічних досліджень, що дозволяє порівнювати припущення, які впливають з прогнозів Міністерства фінансів та цієї незалежної установи.

У інших країнах ОЕСР процедури рецензування формально не передбачені. Проте, оскільки у більшості з них затвердження макроекономічних припущень здійснює орган законодавчої влади, детальний прогноз макроекономічної ситуації виноситься на обговорення та є доступним для широкого кола експертів.

Важливу роль у підвищенні точності прогнозування макроекономічних припущень відіграє методологічне забезпечення прогнозних розрахунків. Методології прогнозування офіційно затверджені та опубліковані у 11 з 30 країн ОЕСР, зокрема, у Австрії, Бельгії, Канаді, Данії, Фінляндії, Норвегії, Італії, Великобританії. У Німеччині, Польщі, Словаччині такі методології доступні за запитом. У Чехії, Франції, Угорщині, Японії та ще у семи країнах-членах ОЕСР офіційно затверджені методологічні рекомендації відсутні. Це пояснюється тим, що макроекономічні умови постійно змінюються та стають більш складними, що вимагає постійного пошуку нових інструментів прогнозування та вдосконалення методологічних підходів. Проте, більшість країн надає інформацію про методологічні підходи, які використовувалися при формуванні макроекономічних припущень, у складі макроекономічного прогнозу або у бюджетній документації.

З метою оцінки ризиків виникнення похибки, пов'язаних з невизначеністю макроекономічної ситуації, при прогнозуванні витратків бюджету здійснюється аналіз чутливості макроекономічних припущень до змін ключових макроекономічних параметрів. Зокрема, здійснюється аналіз чутливості макроекономічних припущень до зміни рівня цін в країні, заробітних плат, рівня безробіття, мінімальної заробітної плати, прибутків бізнесу, приватного попиту та цін на нафту, процентних ставок тощо. Результати такого аналізу публікуються у документації, яка стосується бюджету у 13 з 30 країн ОЕСР, зокрема у Австралії, Канаді, Чехії, Данії, Франції, Мексиці, Швеції тощо.

Оскільки наявність похибки у прогнозних оцінках як макроекономічних припущень, так і витратків є майже незбижним явищем, з метою своєчасних коригувань витраткової частини бюджету його потрібно систематично переглядати. Відповідно до інформації ОПШБ, найбільш поширеним серед країн ОЕСР є перегляд витратків двічі на рік, що пов'язано з Маастрихтськими критеріями. Крім країн Єврозони, які зобов'язані переглядати бюджет принаймні двічі на рік, така практика існує у Канаді, США, Австралії, Швеції та ін. (всього у 14 з 30 країн). Проте, у разі необхідності, ці країни переглядають витратки бюджету частіше. У Данії, Норвегії та Словаччині витратки бюджету переглядаються щоквартально, а у Австрії, Нідерландах, Японії та Польщі – щомісячно. Такий перегляд дозволяє мінімізувати ризики, пов'язані з похибкою прогнозування та втрати, до яких ця похибка може призвести. Проте, в Україні така практика поки не використовується та бюджет переглядається у разі необхідності.

Аналіз основних підходів до мінімізації похибки прогнозування макроекономічних припущень показав, що підходи країн ОЕСР до розмежування функцій у процесі прогнозування, рецензування прогнозу, залучення незалежних інститутів, дотримання затвердженої методології та перегляду прогнозу значно відрізняються. Це пов'язано з тим, що прогнозування макроекономічних припущень є складною науковою проблемою, однозначне рішення якої поки що не знайдено. Хоча країни намагаються підвищити якість прогнозних оцінок шляхом використання наведених інструментів, отримання точних оцінок поки що є неможливим. У зв'язку з цим, країни вживають заходи щодо зменшення ризиків, пов'язаних з похибками макроекономічних припущень, зокрема через здійснення аналізу чутливості та систематичних переглядів припущень, а, відповідно і витратків бюджету.

Оскільки **при прогнозуванні бюджету важливо не просто оцінити ймовірні обсяги доходів та витратків бюджету, а й їх вплив на економічний та соціальний розвиток країни**, бюджетна документація країн ОЕСР містить прогнозні документи щодо розвитку економіки у середньо- та довгостроковій перспективі. З метою узгодження параметрів витраткової частини бюджету у плановому періоді з середньо та довгостроковими орієнтирами соціально-економічного розвитку держави, у країнах ОЕСР існує практика надання середньо- та довгострокового прогнозу параметрів бюджету у складі бюджетної документації. Це дозволяє оцінити ефективність та доцільність витратків, які здійснюються у поточних періодах, а також проаналізувати відповідність витратків задекларованим цілям.

З іншого боку, довгостроковий фінансовий прогноз необхідний для своєчасної ідентифікації проблем, які можуть виникнути у державному секторі. Коригування довгострокових параметрів, особливо тих, які пов'язані з динамікою демографічної ситуації та ринку праці, потребує тривалого часу та пов'язано з систематичними значними обсягами витратків. Тому наявність довгострокового фінансового прогнозу є необхідною умовою для прогнозування поточних та капітальних витратків бюджету, які є засобом коригування довгострокових

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

тенденцій розвитку економіки.

За даними ОПШБ, довгостроковий фінансовий прогноз складається майже усіма країнами ОЕСР (25 з 30 країн), за виключенням Ісландії, Мексики, Канади, Японії та Туреччини, що підтверджує важливість планування бюджетних витратків у контексті довгострокових сценарних умов розвитку економіки. У окремих країнах, зокрема у Греції, Австрії, Іспанії, Словаччині, та Люксембурзі довгостроковий фінансовий прогноз на період від 40 до 50 років є складовою прогностичних документів уряду, проте не міститься у бюджетній документації. Найбільш поширеною є практика надання такого прогнозу у складі бюджетної документації та його щорічного перегляду. Зокрема, таких підходів дотримуються Бельгія, Чехія, Франція, Фінляндія, Угорщина, Італія, Польща, Португалія, Швеція, Великобританія та США. У Німеччині, Швейцарії, Новій Зеландії та Норвегії такий прогноз переглядається раз на 4 роки, що пояснюється відносною стабільністю розвитку цих економік. Цікавою є практика Данії, довгостроковий фінансовий прогноз якої охоплює період у 80 років, при цьому, він переглядається на щорічній основі.

Запровадження такої практики є необхідною умовою підвищення ролі бюджетної політики у досягненні довгострокових завдань розвитку економіки України. Реформування соціальної сфери, зокрема пенсійна та медична реформи, потребують врахування довгострокових демографічних тенденцій, що має знаходити відображення у довгостроковому фінансовому прогнозі. Проте, ці реформи потребують значних бюджетних витратків у короткостроковій перспективі, тому довгостроковий фінансовий прогноз повинен слугувати орієнтиром при прогнозуванні та плануванні витратків, пов'язаних з реалізацією цих реформ у поточних періодах.

Середньострокові прогностичні параметри витраткової частини бюджету є невід'ємною складовою бюджету країн ОЕСР. Показово, що єдиним виключенням з цього правила є Греція, економіка якої продемонструвала вади її системи управління державними фінансами. Досвід Швеції, Канади, Німеччини, Австралії тощо (9 з 30 країн ОЕСР), свідчить, що інструментом забезпечення узгодженості короткострокових завдань та середньострокових цілей розвитку економіки, є детальне прогнозування витратків бюджету на рівні кожної статті. Словаччина, США, Великобританія, Туреччина та Ісландія здійснюють середньострокове прогнозування витратків бюджету на рівні розпорядників. Середньостроковий прогноз витратків бюджету у решті країн ОЕСР здійснюється на рівні агрегованих показників, наприклад Португалія здійснює прогноз інвестиційних витратків бюджету на рівні програм та проектів, середньострокові прогнози Кореї включають прогнозу динаміку витратків та стратегічні цілі, зокрема, медицину, освіту, дослідження та розробки, підтримку малого та середнього підприємництва.

Середньострокові прогнози витратків бюджету у країнах ОЕСР, як правило, охоплюють 3-5 років та щорічно переглядаються. Для країн Єврозони прогнозування витратків на середньострокову перспективу є вимогою Пакту про стабільність та зростання. Прогноз окремих показників витраткової частини бюджету може охоплювати період до 20 років. Наприклад, на такий період надаються прогнози витратків бюджету на інфраструктурні проекти та проекти державно-приватного партнерства у Мексиці.

Бюджетним кодексом України передбачено середньострокове прогнозування витратків бюджету. Проте, враховуючи досвід країн ОЕСР, в умовах реформ економічної та соціальної сфери, середньостроковий прогноз повинен передбачати детальні прогностичні розрахунки витратків, пов'язаних реалізацією програм реформування.

Таким чином, досвід країн ОЕСР свідчить, що складання довгострокового фінансового прогнозу дозволяє оцінити дієвість реалізації програм, запланованих на короткострокову перспективу та ефективність здійснення витратків, пов'язаних з цими програмами. Середньострокове прогнозування витратків бюджету, яке здійснюється майже усіма країнами-членами ОЕСР, є інструментом покращення якості прогнозування витратків бюджету у короткостроковій перспективі та їх раціонального планування.

Прогноз витратків бюджету повинен відповідати двом дещо конфліктуючим критеріям. По-перше, на його основі повинні плануватися їх постатейні граничні розміри, тому рівень деталізації прогнозу витратків повинен бути дуже глибоким. По-друге, цей прогноз повинен узгоджуватися з прогнозом динамікою макроекономічних показників, тому між змінними витраткової частини бюджету та показниками макропрогнозу має бути встановлений зв'язок. Через обмеженість у часі та складність моделей, які дозволяють прогнозувати макроекономічну динаміку, унеможливилось використання постатейних витратків у макроекономічних моделях. У зв'язку з цим, у світовій практиці прогнозування витратків у бюджетному процесі складається з блоків макроекономічного та фінансового прогнозу, кожен з яких містить показники витратків бюджету. При цьому, у складі змінних макроекономічного прогнозу витратки представлені у агрегованому вигляді на рівні кодів економічної класифікації, у складі фінансового прогнозу витратки деталізуються на рівні статей.

Зазначені особливості визначають методологічні підходи до прогнозування витратків у складі макроекономічного та фінансового прогнозів. Якщо макроекономічний прогноз дозволяє оцінити очікувані значення витратків у контексті макроекономічних умов, то фінансовий прогноз націлений на узгодження складових бюджету на дуже глибокому рівні деталізації.

Прогнозування витратків бюджету – це ітеративний процес, який починається з прогнозування макроекономічних умов. На основі цього прогнозу визначаються наявні ресурси, що дозволяє визначити можливості реалізації заходів структурної політики уряду та реформ. Сценарні умови розвитку економіки можуть неодноразово переглядатися з урахуванням реалізації таких заходів з метою досягнення певної раціональної конфігурації витратків, які забезпечують вирішення короткострокових завдань та досягнення середньо- та довгострокових цілей соціальної та економічної політики держави. Такі прогностичні розрахунки слугують основою для формування основних напрямків бюджетної політики та наступні роки.

Прогнозування макроекономічних умов за базовим сценарієм у багатьох країнах ОЕСР здійснюється з використанням моделей рівноваги. До найбільш поширених з них можна віднести моделі обчислювальної загальної рівноваги, динамічної загальної рівноваги, динамічної стохастичної загальної рівноваги тощо. Прогнозування базового сценарію розвитку економіки повинно відповідати умовам рівноваги, в той час як окремі заходи державної політики розглядаються як шоківі впливи, які призводять до порушення рівноваги та пристосування економіки до нових умов шляхом переходу у новий рівноважний стан. Крім того, важливо, щоб прогноз макроекономічних умов був внутрішньо узгодженим. Таким чином, прогноз базового сценарію дозволяє визначити можливості реформування економіки на прогнозованому періоді та наявні ресурси для здійснення реформ. Наприклад Міністерством фінансів Швеції для прогнозування базового сценарію використовується динамічна модель загальної рівноваги, яка передбачає можливість здійснення мультирегіонального аналізу. Подібні моделі використовуються у Франції, Іспанії, Німеччині, а також міжнародними організаціями, такими як МВФ, Європейський центральний банк тощо.

Наприклад, шведська модель прогнозування передбачає, що до ключових змінних базового сценарного розрахунку належать ВВП та його складові за методами доходів, кінцевого споживання, виробництво товарів та послуг, потенційний ВВП, розрив ВВП, найменший рівень безробіття, який спричинює інфляцію, безробіття, факторна продуктивність, інфляція та заробітна плата. На основі попиту на світових ринках, інтенсивності потоків капіталу, облікових ставок та цін на нафту прогноуються параметри реального сектору економіки, такі як складові ВВП за виробничим методом та кінцеве споживання. Це дозволяє спрогнозувати баланс пропозиції та попиту на ринку праці, продуктивність, заробітну плату, вартість години робочого часу, ціни та інфляцію. На основі цих параметрів визначаються доходи бюджету, державні споживання, інвестиції та борг, а також наявні доходи населення та їх розподіл. Рівень витратків за базовим сценарієм визначається виходячи із існуючих в економіці співвідношень.

Прогноз зазначених показників за базовим сценарієм дозволяє визначити можливі напрямки реформування, а також обсяг ресурсів для реалізації реформ, які наявні в економіці у прогнозованому періоді. Оскільки реформування передбачає зміни у обсягах та структурі витратків бюджету, з метою аналізу їх ефективності витратки, які пов'язані з реалізацією заходів державної політики, необхідно зіставляти з макроекономічними та фінансовими ефектами, до яких можуть призвести ці заходи.

Формально процедуру прогнозування бюджету Європейський центральний банк (ЄСБ) [2] пропонує представляти у вигляді рекурсивної моделі:

$$E_t [F_{t+1}] = f(C) E_t [M_{t+1}] + F_{t+1}^* \quad (1)$$

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

$$E_t[M_{t+j}] = m_1(L)M_t + m_2(L)F_t, \quad (2)$$

де  $t$  – поточний період,  $j$  – прогнозний період,  $L$  – оператор лагу.

У рівнянні (1) прогнозні параметри економіки  $(E_t[F_{t+j}])$  у періоді  $t+j$  зв'язуються з прогнозними значеннями видатків відповідно до базового сценарію  $(E_t[M_{t+j}])$  з використанням набору коефіцієнтів  $f_1$ . Зазвичай такі коефіцієнти називаються бюджетними еластичностями, які можна оцінювати за допомогою економетричних регресій або імітаційних макроекономічних моделей. Змінна  $F_{t+j}^*$  відображає видатки, пов'язані з очікуваною реалізацією заходів політики або з дією чинників, які можуть впливати на видатки бюджету.

Рівняння (2) відображає очікувану динаміку у часі видатків базового сценарію. Відповідно до цього рівняння, майбутні видатки  $E_t[M_{t+j}]$  залежать від розвитку економіки у попередні періоди  $m_2(L)F_t$  та обсягів видатків у попередніх періодах  $m_1(L)M_t$ . По суті, це рівняння відображає зворотній зв'язок видатків бюджету з макроекономічними показниками.

Прогнозування макроекономічних наслідків зміни обсягів видатків бюджету відповідно до (1)-(2), на думку експертів ЄЦБ, пов'язано з прийняттям таких рішень:

- вибір процедури прогнозування, аналітичних або економетричних інструментів, яка б дозволила визначити еластичності  $f_1$  з урахуванням можливих ефектів зворотного зв'язку між  $F^*$  та  $f_1$ ,
- оцінка  $F^*$ , тобто формування припущень фіскальної політики,
- визначення горизонту прогнозування  $j$ , на якому прояв макроекономічних наслідків буде відчутним,
- визначення ступеня деталізації прогнозу, який би дозволяв в результаті прогнозних розрахунків оцінити конкретні обсяги видатків та необхідних для цього джерел та обсягів фінансування.

Процедури прогнозування видатків, як правило, є певною комбінацією модельних підходів, технологій «знизу-вгору» та «згори-вниз» та експертних оцінок. Моделі рівноваги, на основі яких здійснюється прогноз макроекономічних умов за базовим сценарієм, можуть використовуватися для симулювання впливу видатків на розвиток економіки, проте, як правило, такі моделі не передбачають достатній рівень дезагрегації, необхідний для прийняття рішення про необхідні обсяги видатків. Також такі моделі не є достатніми для детального прогнозування видатків бюджету, оскільки вони базуються на даних національних рахунків, які наявні з квартальною та річною періодичністю, в той час як бюджет складається на місячній та річній основі. З іншого боку деталізовану інформацію щодо видатків достатньо складно інтегрувати в модель рівноваги. Тому, з метою визначення постатейних граничних розмірів видатків бюджету, показники, які отримані з результатів макропрогнозів, повинні дезагрегуватися у рамках фіскального блоку прогнозу видатків бюджету.

Фіскальний прогноз видатків бюджету здійснюється за технологією «згори-вниз» з використанням макроекономічних змінних як екзогенних параметрів. Отримані таким чином постатейні прогнозні видатки оцінюються на експертному рівні та, за необхідністю, коригуються. Інструментом таких коригувань слугують процедури апеляції розпорядників, які широко використовуються у країнах ОЕСР. Для аналізу зворотних зв'язків, постатейні видатки агрегуються «знизу-вгору» та знов інтегруються у макроекономічний блок з метою аналізу їх узгодженості з очікуваною макроекономічною динамікою. Така процедура може здійснюватися у декілька ітерацій.

Наприклад, така практика існує у Швеції, Великобританії, США, Канаді, Франції, Іспанії тощо. З метою забезпечення чіткої взаємодії структурних підрозділів та окремих органів державної влади у процесі прогнозування за умов жорсткої обмеженості у часі, у цих країнах існують узгоджені форми обміну інформацією та доступні для кожного учасника процесу прогнозування інформаційні ресурси.

В Україні передбачено складання макроекономічного та фіскального прогнозів, які здійснюють Міністерство економічного розвитку та торгівлі та Міністерство фінансів відповідно. При цьому, складання макропрогнозу здійснюється із залученням широкого кола експертів, зокрема Мінфіну, шляхом проведення тричі на рік семінарів з макроекономічного прогнозування та складання за його підсумками консенсус-прогнозу. З метою забезпечення прозорості процесу прогнозування Мінекономрозвитку систематично здійснює публікацію матеріалів консенсус прогнозу, які, зокрема, містять показники видатків бюджету. Проте, за даними, які містяться у офіційних документах, кількісно оцінити узгодженість обсягів видатків бюджету з показниками макроекономічної динаміки складно. Крім того, відсутні нормативно закріплені форми обміну інформацією між Мінекономрозвитку та Мінфіном щодо прогнозування видатків бюджету та їх взаємозв'язку з макроекономічною динамікою.

Існує низка особливостей здійснення прогнозних розрахунків видатків бюджету залежно від горизонту прогнозування який може бути коротко-, середньо- та довгостроковим.

Короткострокові прогнозні розрахунки, як правило, здійснюються з метою щомісячного планування видатків бюджету, його моніторингу, перегляду та оновлення. У країнах Єврозони такі розрахунки здійснюються принаймні двічі на рік, що передбачено Маастріхтськими критеріями. Такі розрахунки покривають період до 1 року та передбачають постатейну деталізацію показників. Для такого прогнозу важливим елементом є врахування сезонних чинників, що потребує використання ARIMA моделей для сезонних коригувань часових рядів. З метою здійснення таких коригувань у країнах Єврозою використовується технологія Trim-seats, яка реалізована у програмному продукті Demetra, розробленому статистичним відомством Єврозою Eurostat спільно з національним банком Бельгії.

Крім того, оскільки у короткостроковій перспективі низка необхідних вхідних даних відсутня, тому з метою здійснення короткострокових прогнозних розрахунків на місячній основі прогнозисти повинні мати моделі для їх дооцінки на основі наявної статистики. Наприклад, у країнах ЄС агрегати національних рахунків наявні на квартальній основі та публікуються з запізненням 60-90 днів. У зв'язку з цим, для цілей короткострокового прогнозування ці дані дооцінюються на основі даних кон'юнктурної статистики. Крім того, у короткостроковому періоді прогнозистам недоступні дані щодо статистики доходів та видатків сектору загальнодержавного управління, які розробляються з річною періодичністю та також публікуються зі значним запізненням. Такі дані, як правило, дооцінюються на основі інформації про стан виконання бюджету та звітів бюджетних установ.

Середньострокові прогнозні розрахунки видатків бюджету, як правило, охоплюють період 2-5 років. Видатки у таких розрахунках у країнах ОЕСР агрегуються на рівні категорій витрат та регіонів. Проте, існує практика середньострокового прогнозування видатків на рівні статей. Наприклад, у Нідерландах усі видатки прогноуються на рівні статей, у Фінляндії на постатейному рівні прогноуються видатки, які складають 75 % від загального обсягу видатків бюджету. Прогнозні розрахунки для різних категорій бюджетних витрат можуть відрізнятися. Для деяких з них часові ряди екстраполюються виходячи із припущення про незмінні реальні або номінальні обсяги, для оцінок інших прогнозисти базуються на інформації нормативних актів, узгоджуючи їх з показниками макроекономічної та демографічної динаміки.

Прогнозування видатків бюджету у середньостроковій перспективі напряму пов'язано з особливостями перебігу економічного циклу та змін його фаз, тому з метою її врахування у країнах ОЕСР у моделях використовуються фільтри Калмана або Ходріка-Прескотта. Такі моделі необхідні для корегування видатків бюджету з метою реалізації антициклічних заходів.

Довгострокові прогнози видатків бюджету у країнах ОЕСР, як правило, розраховуються у складі макроекономічного блоку з використанням наведених вище моделей, проте у складі фіскального блоку прогнозу можуть оцінюватися окремі показники видатків бюджету, які пов'язані з реалізацією цільових програм, проектів, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, програм державно-приватного партнерства тощо.

Важливим інструментом, який використовують країни ОЕСР з метою вдосконалення методологічних підходів до прогнозування

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

видатків бюджету, є аналіз джерел похибки прогнозних оцінок за підсумками виконання бюджету. Наприклад, у Великобританії у 2010 році було запроваджено складання звіту щодо оцінки фіскального прогнозу та розгляду його парламентом. Такий звіт складається через 10 місяців після закінчення року та містить аналіз чинників, які вплинули на точність прогнозу, що дозволяє визначити напрями вдосконалення методології прогнозування.

Аналіз методологічних підходів до прогнозування видатків бюджету у країнах ОЕСР підтверджує необхідність їх подальшого вдосконалення в Україні. Зокрема, важливим елементом формування ефективної методології прогнозування є забезпечення узгодженості макроекономічного та фіскального блоку цього прогнозу. На даний час в Україні цей процес не є прозорим, що ускладнює можливості незалежних оцінок ефективності здійснення економічної та соціальної політики держави.

### Висновки.

Аналіз підходів до прогнозування видатків бюджету у країнах ОЕСР показав, що існуючі у цих країнах інструменти націлені на забезпечення точності прогнозних оцінок та узгодженості запланованих видатків бюджету середньо- та довгостроковим цілям економічної та соціальної політики держави, з одного боку, та динамікою макроекономічного середовища, з іншого. Наявні в Україні елементи системи прогнозування забезпечують вирішення поточних завдань бюджетної політики, проте не дозволяють кількісно узгоджувати заплановані видатки з середньо- та довгостроковими цілями розвитку економіки та соціальної сфери. Через відсутність у прогнозних документах будь-яких оцінок впливу видатків на макроекономічне середовище унеможливується аналіз політики уряду на етапі планування видатків, пов'язаних з її реалізацією. Як наслідок, досягнення мети реформ, пов'язаних за стабілізацією державного бюджету, підвищенням ефективності та гнучкості фіскальних видатків, стає ризиком через відсутність інструментарію, необхідного для здійснення прогнозних оцінок такої ефективності.

Для підвищення якості прогнозів видаткової частини бюджету в Україні доцільно запровадити досвід проаналізованих країн щодо забезпечення прозорості цих процесів, який полягає у оприлюдненні інформації щодо макроекономічних припущень, необхідних для прогнозу видатків, показників, які визначають динаміку видатків, зворотних зв'язків між видатками та макроекономічною динамікою.

Запровадження інструментів прогнозування видатків, які вже роками апробовані у країнах ОЕСР та показали свою ефективність, дозволить значно підвишити ефективність та гнучкість фіскальних видатків. Серед таких інструментів слід виділити:

- підвищення ефективності взаємодії державних органів, відповідальних за складання макроекономічних та фіскальних прогнозів, шляхом запровадження прозорих форм інформаційної взаємодії під час прогнозування видатків бюджету та узгодження їх прогнозної динаміки з прогнозою динамікою макроекономічного середовища,
- забезпечення прозорості процесів прогнозування видатків шляхом включення прогнозу видатків бюджету за економічною класифікацією до складу показників прогнозу економічного і соціального розвитку України, що дозволить узгоджувати прогнозні видатки бюджету з очікуваною динамікою макроекономічного середовища,
- використання інструментів аналізу ризиків шляхом включення до прогнозних документів аналізу чутливості видатків бюджету до зміни макроекономічних умов, що дозволить заздалегідь визначити заходи щодо коригування видатків,
- забезпечення прозорості при аналізі ефективності видатків бюджету шляхом включення до прогнозних документів аналізу впливу видатків бюджету, пов'язаних з реалізацією державних цільових програм, на макроекономічну ситуацію у середньо- та довгостроковій перспективі,
- запровадження довгострокового прогнозування розвитку економіки України з деталізацією видатків за економічною класифікацією,
- запровадження щорічного аналізу похибки прогнозування видатків бюджету та джерел її виникнення.

### СПИСОК ДЖЕРЕЛ:

1. OECD Budget Practices and Procedures Survey [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>
2. Leal T. Fiscal Forecasting: Lessons from the Literature and Challenges/ T. Leal, J. Pérez, M. Tujula, J. Vidal // European central bank working paper series № 843. – Frankfurt Main: ECB, 2007. – 40 p.
3. Office of budget responsibility. Forecast evaluation report (October 2012). – London the stationary office, 2012. – 99 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cdn.budgetresponsibility.independent.gov.uk/23690-OBR-Web-Only.pdf>

### РЕЗЮМЕ

Узагальнено досвід фіскального прогнозування у країнах ОЕСР з метою визначення основних напрямків підвищення якості прогнозних оцінок у бюджетному процесі в Україні. Проаналізовано основні організаційні та методологічні рішення, які показали свою ефективність у країнах ОЕСР та доцільно запровадити в Україні з метою досягнення узгодженості запланованих показників бюджету середньо- та довгостроковим цілям економічної та соціальної політики держави.

**Ключові слова:** фіскальне прогнозування, країни ОЕСР, бюджетний процес в Україні.

### РЕЗЮМЕ

Обобщен опыт фискального прогнозирования в странах ОЭСР с целью определения основных направлений повышения качества прогнозных оценок в бюджетном процессе в Украине. Проанализированы основные организационные и методологические решения, которые показали свою эффективность в странах ОЭСР та целесообразно внедрить в Украине для достижения согласованности запланированных показателей бюджета средне- и долгосрочным целям экономической и социальной политики государства.

**Ключевые слова:** фискальное прогнозирование, страны ОЭСР, бюджетный процесс в Украине.

### SUMMARY

Fiscal forecasting experience in OECD countries is generalized to find the ways of forecasting quality improvement in budget process in Ukraine. Key organizational and methodological solutions which proved to be effective in OECD countries were analyzed to determine their possible effectiveness for Ukraine to achieve consistency between budget and long term goals of economic and social policy.

**Keywords:** fiscal forecasting, the OECD, the budget process in Ukraine.