3.7. DEVELOPMENT OF INFORMATION TECHNOLOGIES FOR BUDGET PLANNING

3.7. РОЗРОБКА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

Відділ інтелектуальних інформаційних технологій Інституту кібернетики імені В. М. Глушкова НАН України, де працюють автори даної роботи, супроводжує функціонально-орієнтовані підсистеми для відділу фінансово-економічного забезпечення діяльності НАН України[526].

Прийнятий 6 грудня 2018 р. Верховною Радою України (ВРУ) Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» розроблено Міністерством фінансів України відповідно до Коаліційної угоди, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Меморандуму про економічну та фінансову політику від 2017 р. спільної з Міжнародним валютним фондом програми «EFF», Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2017 р., Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 рр., затвердженого урядом України. Відповідно до Пояснювальної записки від 15 лютого 2018 р.[527], метою Закону є створення правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування, подальший розвиток програмно-цільового методу, а також удосконалення окремих норм Бюджетного кодексу України, що регулюють відносини, які виникають у процесі виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Цей Закон став практичним результатом досліджень координації фіксальної та монетарної політики, започаткованих одним з авторів даної роботи у 1990-х роках[528]. Ключові макроекономічні індикатори є взаємопов'язаними, а ці зв'язки чисельно моделюються.

Взаємопов'язаними є бюджетний дефіцит і рівень оподаткування[529]. На 4-му конгресі Міжнародної української економічної асоціації у м. Харків вперше були обговорені результати моделювання параметрів фіскальної та монетарної політики України[530], отримані за допомогою економетричного програмного забезпечення EViews, яке згодом стало предметом вивчення в університетах України. Розробка відповідних інформаційних технологій обговорювалася на 5-й Українській конференції з автоматичного управління «Автоматика-98», присвяченій 100-річчю Київського політехнічного інституту[531]. Ці результати мали міжнародні апробації[532] та були включені до підручника[533] з макроекономіки, за яким навчалися тисячі студентів провідних університетів України.

---

[526] Шарипанов А. В., Ламонов П. В., Литвишко Л. С., Кравченко Т. В., Ніколенко Д. І., Голоцуков Г. В. *Свідоцтво про реєстрацію авторського права на твір № 74460. Комп'ютерна програма «Функціонально-орієнтована підсистема «Формування і аналіз штатних розписів наукових установ НАН України». Автоматизоване робоче місце для підготування штатного розпису наукової установи НАН України*. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 30. 10. 2017.

[527] Буца Ю. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України». Київ: Міністерство фінансів України, 2018. 3 с.

[528] Горбачук В. О взаимосвязи между реальной денежной массой, бюджетным дефицитом и уровнем налогообложения. *Финансовые риски*. 1998. № 3. С. 111-113.

[529] Горбачук В. Про взаємозв'язок між реальною грошовою масою, бюджетним дефіцитом і рівнем оподаткування. *Доповіді НАН України*. 1999. № 9. С. 97-101.

[530] Горбачук В. М. Методи розрахунків показників бюджетно-податкової політики та кредитно-фінансової політики України. *Ефективність реформування української економіки. Матеріали 4-го конгресу Міжнародної української економічної асоціації*. К.: Ін-т економіки НАН України, 1999. С. 99-107.

[531] Горбачук В. Питання системного регулювання у програмному забезпеченні моделювання економічного розвитку України. *Праці 5-ї Української конференції з автоматичного управління «Автоматика-98»*. К.: НТУУ КПІ, 1998. Ч. 2. С. 131-135.

[532] Gorbachuk V.M. Dynamics of capital, discount rate and output according to the levels of taxation and budget overbalance. *Journal of Automation and Information Sciences*. 1999. № 11. P. 118-121.

[533] Горбачук В. *Макроекономічні методи*. К.: Альтерпрес, 1999. 263 с.

Чисельне моделювання взаємодії фіскальної та монетарної політики України дозволило створити засади стратегії економічного зростання[534]. Практичним наслідком цих та інших розробок стало досягнення економічного зростання України після 10-річного спаду[535].

Для вирішення проблеми бюджетного дефіциту України у 2005 р. були використані висновки і розрахунки вибору контрольованого рівня інфляції[536]. Цей рівень мав бути сумісним з контрольованим рівнем бюджетного дефіциту[537]. Згодом були окреслені засади конструктивної взаємодії міністерства фінансів і центрального банку[538], що сприяло важливому зміцненню інституцій економіки, що реформується.

Світова фінансово-економічна криза, що розпочалася у 2007 р., змусила Європейський Союз (ЄС) звертатися до міжнародного досвіду долання рецесії, зокрема, до досвіду України, якій вдалося досягти на певний період як порівняно високих темпів зростання валового внутрішнього продукту (ВВП), так і темпів зростання доходів населення. Держави − члени ЄС, насамперед, приділили увагу зміцненню та розвитку свої інститутів з урахуванням нових інформаційно-комунікаційних технологій. На 2021 р. Європейська Комісія (ЄК), крім даних Eurostat (European Statistical Office), включає 10 економічних баз даних:

макроекономічна база даних (БД) AMECO (annual macro-economic database) Генерального директорату ЄК з економічних і фінансових питань (Directorate General for Economic and Financial Affairs; DG ECFIN);

БД опитувань бізнесу та споживачів;

БД ключових індикаторів єврозони;

БД індексу монетарних умов (Monetary Conditions Index, MCI), обчисленого з лінійної комбінації короткострокової відсоткової ставки й обмінного курсу;

БД цінової та витратної конкурентоспроможності;

БД щодо програм стабільності та конвергенції, основана на щорічних Програмах стабільності та конвергенції держав − членів ЄС;

БД фіскального врядування в державах − членах ЄС;

БД капіталу, праці, енергії, матеріалів, послуг (capital, labour, energy, materials, service, KLEMS) ЄС як дослідницький проект зростання та продуктивності на галузевому рівні;

БД індикаторів податків і пільг;

БД пенсійної реформи (Pension Reform, PENSREF).

Eurostat був започаткований у 1953 р. як статистичний підрозділ Європейської спільноти вугілля та сталі, що у 1951 р. заснували Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Франція, Федеративна Республіка Німеччина (ФРН) (заснована у 1949 р.).

Національне фіскальне врядування, або внутрішні бюджетні рамки (fiscal frameworks) − це правила, положення та процедури, які впливають на те, як бюджетна політика планується, затверджується, виконується, контролюється та оцінюється. Фіскальне врядування включає національні чисельні фіскальні правила, незалежні фіскальні установи, середньострокові бюджетні рамки (Medium-Term Budgetary Frameworks, MTBFs).

Із середини 1970-х років в багатьох державах − членах ЄС спостерігалося зростання відношення громадського боргу до ВВП, що означало збільшення боргового навантаження на майбутні покоління. Тому багато держав переконалося у важливості фіскального врядування та необхідності забезпечувати надійні та самопідтримувані громадські фінанси.

---

[534] Горбачук В. М. *Проблеми та методи моделювання економічного росту*. Препр. 99-1. К.: Ін-т кібернетики ім. В. М. Глушкова НАН України, 1999. 24 с.

[535] Горбачук В. М. До бюджетно-податкової політики економічного росту. *Загублене десятиріччя ... та прийдешній бум? Проблеми українського економічного зростання*. К.: IREX, 2001. С. 37-44.

[536] Горбачук В. М. Решение проблемы бюджетного дефицита с учетом контроля инфляции. *Финансовые риски*. 2005. № 1. С. 101-106.

[537] Горбачук В. М., Гаркуша Н. І. Вычисление совместимых значений инфляции и бюджетного дефицита: пример на данных Украины 2005 г. *Економіст*. 2005. № 9. С. 31-33.

[538] Горбачук В. М. Моделювання взаємодії Міністерства фінансів і Національного банку у розробці та втіленні стратегії соціально-економічного розвитку України. *Стратегія соціально-економічного розвитку України та пріоритети грошово-кредитної політики*. К.: НБУ, 2007. С. 147-153.

У новому тисячолітті фіскальний вплив, спричинений фінансово-економічними кризами, підвищив боргові відношення, а відтак потреби фіскальної консолідації з огляду на старіння населення. Досвід політики показує, що належне фіскальне врядування є важливим чинником фінансової діяльності, оскільки може допомагати стримувати зміщення до дефіцитів у розробці фіскальної політики, яке часто спостерігалося у країнах − членах ЄС, починаючи з 1990-х років.

17 червня 1997 р. у м. Амстердам Європейська Рада (заснована у 1971 р.) прийняла резолюцію про Пакт стабільності та зростання (Stability and Growth Pact, SGP), угоду між 27 державами − членами ЄС для сприяння та підтримки стабільності Європейського і монетарного союзу (започаткованого у 1969 р.), застосовуючи статті 121 і 126 Договору про функціонування ЄС (започаткованого у 1957 р.).

Стаття 121 містить 6 параграфів (у редакції Лісабонського договору 2007 р.).

1. Держави − члени [ЄС] розглядають свої економічні стратегії як предмет спільного інтересу і координують їх в рамках [Європейської] Ради відповідно до положень статті 120.

2. Рада, за рекомендацією [Європейської] Комісії, формулює проект широких орієнтирів економічних стратегій держав − членів і [Європейського] Союзу і повідомляє про свої висновки Європейській Раді. Європейська Рада, діючи на підставі звіту від Ради, обговорює висновок щодо широких орієнтирів економічних стратегій держав − членів і Союзу. На основі цього висновку Рада ухвалює рекомендацію, в якій викладаються ці широкі орієнтири. Рада повідомляє Європейський Парламент про свою рекомендацію.

3. Щоб забезпечувати тіснішу координацію економічних стратегій та стійку конвергенцію економічних результатів держав − членів, Рада, виходячи з поданих Комісією звітів, відстежує економічний розвиток у кожній з держав − членів і Союзі, а також узгодженість економічних стратегій з широкими орієнтирами, зазначеними у параграфі 2, та регулярно проводить загальну оцінку. Для цілей цього багатостороннього спостереження держави − члени передають Комісії інформацію про важливі заходи, вжиті ними у сфері своєї економічної політики, та іншу таку інформацію, яку вважають необхідною.

4. Якщо за процедурою, зазначеною у параграфі 3, встановлено, що економічні стратегії держави − члена не узгоджуються з широкими орієнтирами, зазначеними у параграфі 2, або ставлять під ризик належне функціонування економічного і монетарного союзу, то Комісія може звернутися з попередженням до відповідної держави − члена. Рада, за рекомендацією від Комісії, може адресувати необхідні рекомендації до відповідної держави − члена. Рада, на пропозицію від Комісії, може прийняти рішення оприлюднити свої рекомендації. У межах сфери застосування цього параграфа Рада діє без урахування голосу члена Ради, який представляє відповідну державу − члена. Кваліфікована більшість голосів інших членів Ради визначається відповідно до статті 238.

5. Президент Ради і Комісія звітують перед Європейським Парламентом про результати багатостороннього спостереження. Президент Ради може бути запрошений виступити перед компетентним комітетом Європейського Парламенту, якщо Рада оприлюднила рекомендації.

6. Європейський Парламент і Рада, діючи за допомогою регламентів відповідно до звичайної законодавчої процедури, можуть прийняти докладні правила для процедури багатостороннього спостереження, зазначеного у параграфах 3 і 4.

Стаття 126 складається з 14 параграфів.

1. Держави − члени уникають надмірних бюджетних дефіцитів.

2. Комісія здійснює моніторинг розвиток бюджетної ситуації та обсягу державного (government) боргу в державах − членах з метою виявлення явних прорахунків. Зокрема, вона перевіряє дотримання бюджетної дисципліни на основі наступних двох критеріїв: (a) чи відношення планового або фактичного дефіциту до валового внутрішнього продукту перевищує контрольну величину, крім випадків: це відношення суттєво і неперервно знижувалося й досягло рівня, близького до контрольної величини; або, альтернативно, перевищення контрольної величини є лише винятковим і тимчасовим, а це відношення залишається близьким до контрольної величини; (b) чи співвідношення державного боргу до

валового внутрішнього продукту перевищує контрольну величину, крім випадку, коли це відношення достатньо зменшується і наближується до контрольної величини задовільними темпами. Контрольні величини зазначені у Протоколі про процедуру надмірного дефіциту, який додається до Договорів.

3. Якщо держава − член не відповідає вимогам одного чи двох цих критеріїв, то Комісія готує звіт. Звіт Комісії також бере до уваги, чи перевищує бюджетний (government) дефіцит урядові інвестиційні видатки, і бере до уваги всі інші доречні фактори, включаючи середньострокову економічну та бюджетну позицію держави − члена. Комісія може також підготувати звіт, коли, незважаючи на виконання вимог за критеріями, визнає думку, що існує ризик надмірного дефіциту в державі − члені.

4. Економіко-фінансовий комітет формулює думку щодо звіту Комісії.

5. Коли Комісія вважає, що надмірний дефіцит у державі − члені існує чи може трапитися, то звертається з висновком до такої держави − члена і повідомляє про це Раду.

6. Рада, на пропозицію Комісії, розглянувши будь-які зауваження, які може побажати зробити відповідна держава − член, після проведення всебічної оцінки приймає рішення про те, чи існує надмірний дефіцит.

7. Коли Рада приймає рішення, у відповідності з параграфом 6, що існує надмірний дефіцит, то за рекомендацією Комісії приймає, без зайвої затримки, свої рекомендації, адресовані до відповідної держави − члена для того, щоб покласти край такій ситуації у межах заданого періоду часу. З урахуванням положень параграфа 8, ці рекомендації не підлягають оприлюдненню.

8. Коли вона [Рада] встановлює, що впродовж заданого періоду не було вжито ефективних дій у відповідь на її рекомендації, то Рада може оприлюднювати рекомендації.

9. Якщо державі − члену не вдається впроваджувати у практику рекомендації Ради, то Рада може прийняти рішення надіслати державі − члену повідомлення про здійснення заходів у вказаний період часу для зниження дефіциту, які вважаються Радою необхідними, щоб виправляти ситуацію. У такому випадку Рада може вимагати від відповідної держави − члена подавати звіти у відповідності з конкретним графіком, щоб перевіряти коригуючі зусилля цієї держави − члена.

10. Права на подання позовів, передбачені статтями 258 і 259, не можуть реалізовуватися в межах параграфів 1-9 даної статті.

11. Поки держава − член не виконує рішення, прийняте у відповідності з параграфом 9, Рада може прийняти рішення застосувати чи, залежно від обставин, посилити один або більше з наступних кроків:

вимагати від відповідної держави − члена оприлюднення додаткової інформації, яку вказуватиме Рада, перед випуском облігацій та цінних паперів;

запропонувати Європейському інвестиційному банку (заснований у 1958 р.; European Investment Bank, EIB; www.eib.org) переглянути політику кредитування стосовно відповідної держави − члена;

вимагати від відповідної держави − члена вносити безвідсоткові депозити, пропорційні її розміру в Союзі, до моменту виправлення, з погляду Ради, надмірного дефіциту;

накладати штрафи належного розміру.

Президент Ради інформує Європейський Парламент про прийняті рішення.

12. Рада скасовує деякі чи всі свої рішення або рекомендації, зазначені у параграфах 6-9 та 11, у тій мірі, в якій, з погляду Ради, був виправлений надмірний дефіцит у відповідній державі − члені. Якщо Рада раніше оприлюднювала свої рекомендації, то зразу після скасування рішення за параграфом 8 робить публічну заяву, що надмірного дефіциту у відповідній державі − члені більше не існує.

13. При ухваленні рішень або рекомендацій, зазначених у параграфах 8, 9, 11 та 12, Рада діє за рекомендацією від Комісії. Коли Рада ухвалює заходи, зазначені у параграфах 6-9, 11 та 12, то діє без урахування голосу члена Ради, який представляє

відповідну державу − член. Кваліфікована більшість інших членів Ради визначається у відповідності до статті 238(3)(а) [пункту а параграфа 3 статті 238].

14. Подальші положення щодо впровадження процедури, описаної в цій статті, викладені в Протоколі про процедуру надмірного дефіциту, який додається до Договорів. Рада, діючи одностайно у відповідності до спеціальної законодавчої процедури та після консультування з Європейським Парламентом та Європейським центральним банком (заснований у 1998 р.; European Central Bank, ECB; www.ecb.europa.eu) приймає належні положення, які потім замінюють згаданий Протокол. З урахуванням інших положень цього параграфа, Рада, на пропозицію від Комісії та після консультування з Європейським Парламентом, встановлює докладні правила і визначення для застосування положень згаданого Протоколу.

Згаданий Протокол (№ 12) про процедуру надмірного дефіциту містить 4 статті.

Високі договірні сторони, у бажанні викласти деталі процедури надмірного дефіциту, зазначеної у статті 126 Договору про функціонування ЄС, узгодили наступні положення, які додаватимуться до Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС:

Стаття 1. Довідкові (reference) значення, зазначені у статті 126 (2) Договору про функціонування ЄС є такими:

3% для відношення планового чи фактичного бюджетного дефіциту до ВВП за ринковими цінами;

60% для відношення державного боргу до ВВП за ринковими цінами.

Стаття 2. У статті 126 згаданого Договору та в цьому Протоколі:

«уряд» означає загальний уряд (general government), тобто центральний уряд, регіональні чи місцеві уряди та фонди соціального забезпечення (social security), за винятком комерційних операцій, як це визначено в Європейській системі інтегрованих економічних рахунків (European System of Integrated Economic Accounts; ESA);

«дефіцит» означає чисті позики, як визначено в ESA;

«інвестиції» означають валове нагромадження (formation) основного (fixed) капіталу, як визначено в ESA;

«борг» означає загальний валовий борг за номінальною оголошеною (outstanding) вартістю наприкінці року і консолідований між секторами загального уряду та серед них.

Стаття 3. З метою забезпечення ефективності процедури надмірного дефіциту, уряди держав − членів несуть відповідальність за цією процедурою за дефіцити загального уряду. Держави − члени гарантують, що національні процедури в бюджетній сфері дозволяють їм виконувати свої зобов’язання в цій сфері, які випливають з цих Договорів. Держави − члени негайно і регулярно звітують перед Комісією про свої планові та фактичні дефіцити та рівні своїх боргів.

Стаття 4. Статистичні дані, які використовуватимуться для застосування цього Протоколу, надаються Комісією.

Отже, зважаючи, зокрема, на статтю 4 згаданого Протоколу, Комісія веде і супроводжує вищезазначені 10 баз даних.

Європейська система національних та регіональних рахунків (European System of National and Regional Accounts (ESA1995, або ESA) − це міжнародно сумісна система обліку для систематичного і докладного опису загальної (цілісної) економіки (регіону, країни чи групи країн), її складових і відносин з іншими цілісними економіками. ESA1995 є повністю сумісною з переглянутими світовими настановами з національного обліку − Системою національних рахунків (System of National Accounts (SNA1993, або SNA)), замінюючи Європейську систему інтегрованих економічних рахунків (ESA1970, ESA1978). Проте ESA більше зосереджується на обставинах і потребах даних ЄС.

SGP полягає у фіскальному моніторингу членів ЄК і Ради Міністрів (Ради ЄС) (заснована у 1967 р.) та виданні щорічної рекомендації стратегічних дій, щоб гарантувати повну відповідність держав − членів нормам SGP також у середньостроковій перспективі.

Важливість фіскального врядування була визнана Європейською Радою, яка при реформі SGP у 2005 р. попросила країни − члени ЄС посилювати своє внутрішнє фіскальне врядування за допомогою бюджетних (fiscal) правил та інститутів. Крім того, національні фінансові бази (frameworks) були додатково зміцнені після прийняття таких новаторських законодавчих вимог ЄС, як Директива про бюджетні рамки (Budgetary Frameworks Directive) від 8 листопада 2011 р., Фіскальний договір (Fiscal Compact; Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union) від 2 березня 2012 р., Пакет двох документів (Two-Pack) від 23 листопада 2011 р. − регламенти «Про загальні положення для моніторингу та оцінки проектів бюджетних планів і забезпечення виправлення надмірного дефіциту держав − членів в єврозоні» та «Про посилення економічного і бюджетного нагляду за державами − членами в єврозоні, які зазнають чи перебувають у загрозі серйозних труднощів стосовно їх фінансової стабільності». БД фіскального врядування в державах − членах ЄС, яку веде DG ECFIN, надає докладну інформацію про механізми (arrangements) фіскального врядування держав − членів ЄС та їх еволюцію, починаючи від 1990 р.

Фіскальне врядування має кілька цілей:

досягнення надійних бюджетних позицій, зокрема, шляхом стримування зміщення дефіциту, тобто подолання тенденції проводити нестійку фіскальну політику, спричинюючи високі дефіцити та збільшуючи боргові відношення;

зниження циклічності розробки фіскальної політики;

поліпшення ефективності громадських витрат.

Приборкання дефіциту та зміщення до проциклічності можуть досягатися, наприклад, шляхом обмеження поведінки розробників політики та сприяння фіскальному планування, орієнтованому на триваліший період: такі обмеження та сприяння дозволяють уникати короткострокового підходу, який типово пов’язується з політичними циклами, а також ухилятися від проблеми спільного басейну (common pool)[539] (один з авторів зазначеної книги є Нобелівським лауреатом 2009 р., а інший викладав курси з економіки одному з авторів даної роботи). В економіці ресурс спільного басейну (пулу) − це тип товару, що складається з природної або штучно створеної системи ресурсів (скажімо, зрошувальної системи чи рибальських угідь), чиї розміри або характеристики ускладнюють виключати потенційних бенефіціарів (не обов’язково юридичних власників ресурсів) від отримання виграшів при використанні такого товару.

На відміну від чистих публічних продуктів, спільні ресурси пулу мають проблеми перевантаження чи надмірного використання, оскільки використання цих ресурсів одним бенефіціаром знижує обсяг таких ресурсів, доступних для інших потенційних бенефіціарів. Ресурс спільного басейну типово складається з ключового ресурсу (скажімо, води чи риби), який визначає змінну запасу, забезпечуючи також обмежену кількість залишкових (fringe) вичерпуваних одиниць ресурсу, яка визначає змінну потоку: змінні запасу та потоку характерні для системної динаміки, а також для відповідного програмного забезпечення. (Один з авторів даної роботи пройшов курс підвищення кваліфікації з такого програмного забезпечення, що викладав його колега за кафедрою фінансів Національного університету «Києво-Могилянська академія» (заснована у 1615 р.) професор Девід Віт, який здобув наукові ступені магістра з громадської політики Гарвардського університету (заснований у 1636 р.) США та доктора філософії із системної динаміки Бергенського університету (заснований у 1946 р.) Норвегії, працював помічником Президента США). Хоча ключовий ресурс слід охороняти чи доглядати, щоб уможливлювати його подальше використання, ці залишкові одиниці можна збирати чи споживати.

Належне фіскальне врядування також сприяє кращій координації між різними рівнями уряду, особливо у децентралізованих або федеративних державах, таких як США чи ФРН. Крім того, фіскальне врядування може підтримувати ефективне використання громадських

[539] Ostrom E., Walker J., Gardner R. *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. 1994. 392 p.

ресурсів шляхом моніторингу ефективності програм громадських витрат і пов'язування розподілу ресурсів з результатами діяльності.

БД фіскального врядування містить докладну якісну інформацію (основану на експертних оцінках) і дані про основні елементи національних фіскальних рамок (чисельні фіскальні правила, незалежні громадські установи, MTBFs), а також індекси щодо міцності та якості фіскальних правил і MTBFs, розроблені DG ECFIN. Після висновків Ради ECOFIN (Economic and Financial Affairs Council) у квітні 2009 р. ця БД оновлюється щорічно. Рада ECOFIN є однією з найперших структур Ради ЄС і складається з керівників економіки та фінансів держав − членів ЄС, а також керівників бюджету при обговорення бюджетних питань. Вміст БД формується за допомогою опитувань, координованих службами Комісії і скерованих через Економічно-фінансовий комітет (Economic and Financial Committee, EFC) (з 2015 р.), Комітет з економічної політики (Economic Policy Committee, EPC) (у 2009-2014 рр.), Робочу групу EPC з питань якості громадських фінансів (EPC Working Group on the Quality of Public Finances) (2006 р., 2008 р.).

EFC є дорадчим органом ЄС, визначеним статтею 134 вищезгаданого Договору про функціонування ЄС. Президент EFC також очолює Робочу групу Єврогрупи (Eurogroup Working Group, EWG), яка готує досьє для затвердження Єврогрупою, чиї рішення, як правило, ратифікує ECOFIN. EWG є дорадчим органом Єврогрупи ЄС. До складу EWG входять представники держав − членів єврозони EFC, ЄК та ЕСВ. Хоча формально EWG належить до EFC, EWG стає ключовою базою для політичних дебатів, відображаючи зростання Єврогрупи як провідного координаційного форуму єврозони. Єврогрупа − це загальновживаний збірний термін для неофіційних зустрічей міністрів фінансів єврозони, куди входять держави, що прийняли євро як свою офіційну валюту. Станом на 2021 р. Єврогрупа налічувала 19 учасників. Єврогрупа здійснює політичний контроль над валютою і суміжними аспектами монетарного союзу ЄС, наприклад, над втіленням SGP.

EPC був створений рішенням Ради у 1974 р. для сприяння її роботі з координації економічних стратегій держав − членів і Співтовариства, а також для надання консультацій ЄК та Раді. EPC складається з двох делегатів від кожної держави − члена, ЄК, ЕСВ. Ці делегати є вищими посадовими особами від органів, відповідальних за постановку економічної та структурної політики. Крім того, EPC також збирається у складі Єврогрупи.

Анкети згаданих опитувань заповнюються відповідними національними органами у державах − членах, а інформація ретельно обробляється та оприлюднюється службами ЄК.

MTBFs визначаються як такі фіскальні механізми, які дозволяють уряду розширювати горизонт для розробки фіскальної політики за межі річного бюджетного календаря. Хоча затвердження закону про річний бюджет залишається ключовим кроком, на якому приймаються важливі рішення з бюджетної політики, більшість фіскальних заходів мають бюджетні наслідки, що виходять далеко за межі звичайного річного бюджетного циклу. Як наслідок, однорічна перспектива не дає задовільної базису для належного фіскального планування. MTBFs зазвичай охоплюють підготовку, виконання та моніторинг багаторічних бюджетних планів, містять прогнози доходів і видатків, а також результуючих балансів (залишків) бюджету. Загалом середньострокові бюджетні цілі, включені в MTBF, є слабшою формою зобов'язання порівняно з чистим правилом, яке поєднує зв'язуючі цілі. Проте середньострокові бюджетні цілі можуть допомагати забезпечувати фіскальну дисципліну, висвітлюючи вплив поточних стратегій на бюджетний баланс у найближчі роки. Подібним чином існування MTBF може сприяти моніторингу, надаючи орієнтири, за якими можна оцінювати бюджетний розвиток у часі. В цілому, добре спроектований MTBF має відбивати вплив минулих бюджетних зобов'язань і майбутніх витрат на нові заходи політики. Нарешті, зміцнення MTBFs може ефективно доповнювати впровадження інших інституційних реформ, таких як запровадження правила видатків або бюджетування зверху вниз.

Служби ЄК оглянули існуючі MTBFs та поточні бюджетні процедури серед держав − членів ЄС за допомогою кількох раундів анкетування (у 2006 р., 2008-2019 рр.).

На обговоренні ECOFIN 7 вересня 2010 р. був запроваджений Європейський семестр (European Semester) для поліпшення координації ex ante економічних і бюджетних стратегій держав − членів, інтегруючи специфікації з втілення SGP, який регулює фіскальну дисципліну в ЄС. Хоча SGP поширюється на всіх членів ЄС, він має жорсткіші механізми для членів єврозони: частиною Європейського семестру є превентивний засіб (arm), за яким щороку в квітні держави − члени єврозони подають Програми стабільності (Stability Programmes, SPs), а держави − члени поза єврозони подають Програми конвергенції (Convergence Programmes). Ці документи, окреслюючи основні елементи бюджетних планів держав − членів, оцінюються ЄК. Важлива частина такої оцінки стосується дотримання мінімального річного базового показника, встановленого для структурного балансу бюджету кожної окремої країни. Виходячи з оцінок, ЄК складає специфічні для країни рекомендації, щодо яких Рада ухвалює висновки в липні. Висновки включають рекомендації для належних стратегічних дій. Крім того, Рада ухвалює рекомендації з економічної політики, які застосовуються до єврозони в цілому.

Оскільки Програми стабільності та конвергенції можуть вважатися певним типом середньострокової бюджетної бази, то також охоплюються опитуванням з метою пошуку корисної інформації. Зібрана інформація про бюджетні процедури, середньострокові рамки, Програми стабільності та конвергенції охоплює питання підготовки, статусу, втілення та поєднання з бюджетом (включаючи додатковий і коригуючий бюджети). Цю інформацію містить БД про MTBFs.

11 вересня 2015 р. у м.Братислава (столиці сусідньої Словаччини) незалежні фіскальні установи (independent fiscal institutions, IFIs) ЄС (EU IFIs) уклали угоду про створення Мережі незалежних фіскальних установ ЄС (EU IFIs Network). Цю угоду підписали представники відповідних установ Австрії, Кіпру, Данії, Естонії, Фінляндії, Франції, Німеччини, Греції (2 установи), Угорщини, Ірландії, Італії, Латвії, Литви, Люксембургу, Мальти, Нідерландів (2 установи), Португалії, Словаччини, Іспанії, Швеції, Великобританії. Згодом до Мережі приєдналися відповідні установи Бельгії (2 установи), Болгарії, Хорватії, Чехії, Фінляндії, Румунії, Словенії (2 установи). Таким чином, серед сусідів України в Мережі представлені Болгарія (Болгарська фіскальна рада), Румунія (Румунська фіскальна рада), Словаччина (Рада бюджетної відповідальності), Угорщина (Фіскальна рада Угорщини). EU IFIs (https://www.euifis.eu/eng/fiscal/108/about-us) є незалежними наглядовими органами, відповідальними за моніторинг фінансових (фіскальних) результатів у відповідних державах – членах ЄС.

Об’єктивна та суб’єктивна незалежність стосовно національних органів влади та інститутів ЄС є життєво необхідною для EU IFIs. Порівняльна перевага EU IFIs полягає у чітко визначених мандатах, розумінні національних економік і державних фінансів, обізнаності з внутрішніми викликами та ризиками. Незалежність, легітимність і експертиза кожної такої незалежної фіскальної установи для вітчизняної громадськості та національних органів влади є основою внеску установи в ефективне функціонування національних фіскальних правил (frameworks), а також фіскальної бази ЄС. EU IFIs Network є добровільною та інклюзивною інституцією, відкритою для всіх незалежних органів фіскального нагляду, що діють в ЄС. EU IFIs Network надає платформу для обміну думками і досвідом, а також для об’єднання ресурсів у сферах спільних інтересів.

Головою EU IFIs Network був призначений Хосе Луїс Ескріва, голова Незалежного органу фіскальної відповідальності Іспанії, який народився у 1960 р. і вивчав економічні науки в Мадридському університеті Комплутенсе (заснованому у 1293 р.); заступником голови був призначений Лудовит Одор, член Ради бюджетної відповідальності Словаччини, який народився у 1976 р. і навчався на математично-фізичному факультеті Університету імені Коменського в Братиславі (заснованому у 1919 р.).

Основний обов’язок голови EU IFIs Network і заступника голови – представляти спільні інтереси своїх членів перед зовнішніми зацікавленими сторонами (stakeholders), зокрема, з питань, що стосуються фіскальної бази ЄС. При цьому робота голови і заступника голови

дістає легітимність від Комітету Мережі з питань ЄС: Комітет затверджує позиції щодо питань, які стосуються відносин з інституціями ЄС, зокрема, фіскальної бази ЄС. Членство в Комітеті також є добровільним і відкритим для будь-якої EU IFI. Комітет приймає рішення, як правило, консенсусом. Адміністративна і технічна підтримка Комітету забезпечується Секретаріатом як добровільний внесок вибраними EU IFIs. У 2019–2020 рр. EU IFIs Network очолював Шеймус Коффі, голова Ірландської фіскальної консультативної ради протягом 2016-2020 рр., який народився у 1977 р. і навчався в Ірландському національному університеті Корка (University College Cork) (заснованому у 1845 р.). З 2020 р. EU IFIs Network очолює Сандер ван Велдхейзен, який здобув науковий ступінь доктора філософії з інженерії (тема дисертації – «Ефективні чисельні методи для нестаціонарного розв'язку задач ламінарного потоку реагуючого газу») Делфтського технічного університету (заснованого у 1842 р.) у 2009 р. і став працювати у Центральному плановому бюро (Centraal Planbureau, CPB) Міністерства економічних справ і кліматичної політики Нідерландів. CPB у 1945 р. заснував перший Нобелівський лауреат з економіки Ян Тінберген (1903-1994). Секретаріат Мережі управляється Центром дослідження європейської політики, заснованим у 1983 р. у м.Брюссель.

Мережа підтримує зусилля з перегляду й зміцнення фінансової бази ЄС, прагнучи краще скористатися синергією між правилами та інституціями, а також між різними рівнями адміністрації, поважаючи принцип субсидіарності та посилюючи місцеву власність і підзвітність.На своєму засіданні у м.Рим 4 травня 2018 р. Мережа схвалила звіт[540] про MTBFs, автори якого представляють IFI Італії − Парламентський бюджетний офіс Італії (Parliamentary Budget Office, PBO). Членом правління IFI Італії є керівник групи авторів звіту − Чіара Горетті, яка здобула науковий ступінь магістра з економіки Йоркського університету (заснованого у 1963 р.). Цей звіт врахував матеріали Робочої групи Мережі із середньострокових бюджетних правил (Working Group on Medium-Term Budgetary Frameworks, WG-MTBF), яку очолює Чіара Горетті; постійним секретарем WG-MTBF є Міхал Хорват, який здобув наукові ступені магістра з економіки Університету імені Коменського в Братиславі та Йоркського університету, доктора філософії з економіки Університету Сент-Ендрюса (заснованого у 1413 р.); у групі представлені EU IFIs Болгарії, Кіпру, Фінляндії (Національний офіс аудиту), Франції, Ірландії, Італії, Латвії, Люксембургу, Мальти, Нідерландів (Бюро аналізу економічної політики CPB Нідерландів), Португалії, Іспанії, Швеції. Звіт[541] врахував консультації Марко Канджано, який здобув науковий ступінь магістра з економіки Йоркського університету.

Мета звіту[542] – сприяти дискусії про MTBF, зокрема, про таку взаємодію внутрішньодержавних середньострокових фіскальних правил і відповідних правил ЄС, яка максимізуватиме виграші від цих правил. Звіт[543] має уточнювати концепції та визначати домовленості, що формують ефективні MTBF, а також сприяти кращому порівнянню фіскальних показників країн.

Звіт[544] також містить емпіричний аналіз основних фіскальних агрегатів Програм стабільності 2011–2017 рр. для країн, які беруть участь у WG-MTBF. Мета цього аналізу – пересвідчитися, чи можна стабільність фіскальних цілей використовувати як надійний індикатор результатів ефективних механізмів MTBF у різних країнах. Кількісний аналіз дає свідчення для більшості країн про рухливі цілі та прослизання (slippages), зумовлені багатьма факторами, які важко розпізнавати.

Прослизання в бізнесі – це виконання ордера за ціною, що відрізняється в гірший бік від ціни, за якою ордер був виведений на ринок. Під час фінансово-економічної

[540] Goretti C., Landi L., Marchionni E., Nocella G., Padrini F. *Medium-term budgetary frameworks. A contribution to definitions of and identification of good practices*. EU Independent Fiscal Insitutions, 2018. 76 p.
[541] Ibidem.
[542] Ibidem.
[543] Ibidem.
[544] Ibidem.

кризи 2011-2013 рр. більша невизначеність особливо ускладнювала оцінювання справжнього розміру циклічної фази, призводячи до перегляду прогнозів зростання (зокрема потенційного зростання) та прогнозів бюджетних балансів.

Після прийняття Бюджетного кодексу України та усвідомлення інтегрованості України у світові ринки під час світової фінансово-економічної кризи, що розпочалася у 2007 р., більша увага стала приділятися питанням бюджетного прогнозування[545], а також питанням моніторингу податково-бюджетних індикаторів[546].

Перегляди фіскальних цілей також визначалися змінами пріоритетів стратегій політики – від самопідримуваності державних фінансів (переважно протягом фази нестабільності фінансових ринків) до макроекономічної стабілізації. Недоліки MTBF у трансформації середньострокових агрегованих фіскальних цілей (присутніх у Програмах стабільності) в операційні цілі могли бути додатковим чинником для прослизань, хоча кожний окремий фактор прослизань нелегко розпізнавати. Отже, один з висновків кількісного аналізу полягає в тому, що використання стабільності фіскальних цілей як належного індикатора результатів ефективних механізмів MTBF може виявитися оманливим.

Крім кількісного аналізу, звіт[547] включає інституційний аналіз, який допомагає прояснити деякі питання.

По-перше, MTBF – це набір взаємопов'язаних систем, правил і процедур, що забезпечують формування бюджетів на середньострокову перспективу, які задовольняють фіскальній самопідримуваності. MTBF – це механізм визначення пріоритетів, узгодження і подання багаторічних видаткових пакетів (expenditure envelopes). Загалом MTBF є частиною підходу до фіскальної політики зверху вниз, не заважаючи більш традиційному бюджетуванню знизу вгору: поєднання обох підходів сприяє координації фіскальної політики. Роль MTBF полягає у визначенні ресурсних потреб бюджетних установ (spending agencies) та їх узгодженні із загальним пакетом макроресурсів.

По-друге, MTBF відрізняється від MTFF (Medium-Term Fiscal Framework) – механізму для встановлення багаторічних макрофіскальних цілей і завдань. У контексті фіскальних правил ЄС, Програма стабільності є подібною до MTFF, а не до MTBF. Деякі країни ЄС також мають свої внутрішні MTFF, які можуть відрізнятися від MTFF ЄС. Варто зазначити, що індикатори, побудовані на змінних, згаданих в емпіричній частині звіту[548], стосуватимуться MTFFs і відрізнятимуться від індикаторів ефективності MTBF.

По-третє, відбувається до певної міри розрив між MTFF на рівні ЄС (Програмами стабільності чи MTFF ЄС) та внутрішніми MTBFs. Практичний досвід показує, що сильні внутрішні MTBFs у країнах ЄС не розроблялися на основі фіскальних правил ЄС. Водночас поточні MTFF ЄС можуть не сприяти впровадженню сильних MTBFs, зокрема, через нестабільність фіскальних цілей і відсутність процедури систематичного узгодження. Тому важливо, щоб у компетенції держав – членів залишався конкретний план (design) чисельних правил видатків, які лежать в основі MTBF на національному рівні. Дійсно, такі правила видатків мають спиратися на операційні змінні та цілі (зазначені у параграфі а) нижче), які загалом можуть бути досить різними серед країн і мати суттєво іншу природу в порівнянні з контрольним значенням (benchmark) видатків, що лежать в основі MTFF ЄС.

По-четверте, пряме експортування успішних домовленостей MTBF у різні інституційні та політичні контексти (наприклад, у середовища з низькою репутаційною вартістю чи недостатньою інституційною спроможністю) може виявитися складним: за теорією градуалізму (gradualism), покроковий підхід (step-by-step) вважається конструктивнішим.

---

[545] Горбачук В. М., Гаркуша Н. І. Підходи до бюджетного прогнозування. *Вісник Київського університету. Серія: фізико-математичні науки.* 2010. № 4. С. 105-112.

[546] Любіч О. О., Горбачук В. М., Резниченко П. І. Еволюція державних і податкових індикаторів України та сусідніх країн у 2004-2009 рр. *Моделювання та інформатизація соціально-економічного розвитку України.* 2010. Вип. 11. С. 132-141.

[547] Goretti C., Landi L., Marchionni E., Nocella G., Padrini F. *Medium-term budgetary frameworks. A contribution to definitions of and identification of good practices*. EU Independent Fiscal Insitutions, 2018. 76 p.

[548] Ibidem.

Ключовою для ефективних MTBFs є політична прихильність до сильнішої середньострокової орієнтації фіскальної та бюджетної політики, а також інституційна спроможність у реалізації середньострокових планів. Вирішальними є питання такої прихильності до стабільності цільових показників видатків і репутаційної вартості: у деяких країнах уряд або парламент зазвичай утримуються від зміни раніше встановлених планів через високу репутаційну вартість. З інституційного боку, важливими є деякі передумови, наприклад, здатність здійснювати надійні економічні прогнози доходів і видатків або впроваджувати аналіз витрат і виграшів (cost-benefit) у середньостроковому контексті.

По-п'яте, для впровадження ефективніших MTBFs слід зробити суттєві кроки як на рівні ЄС, так і на національному рівні. Можливий крок уперед – виявлення низки бажаних (але не обов'язкових) якісних ознак для внутрішніх MTBFs у країнах ЄС. Звіт[549] висуває наступні бажані ознаки a) – f).

a) Перша ознака – існування операційного правила видатків для встановлення меж витрат у багаторічній постановці для кожної сфери політики. Таке правило має обговорюватися і встановлюватися особами, які розробляють політику (policymakers), втілювану державними менеджерами, а також розумітися широкою громадськістю. Загалом таке правило передбачає використання агрегатів витрат на готівковій чи безготівковій основі. Як зазначалося вище, слід уникати єдиних пропозицій для всіх (one-size-fits-all), залишаючи кожній країні вибір своїх операційних змінних і цілей.

b) Друга ознака – узгодження між різними стандартами бухгалтерського обліку, оскільки MTBFs трансформують макрофіскальні цілі та обмеження в загальні бюджетні агрегати та докладні плани видатків. MTFFs загалом визначаються на безготівкових нарахуваннях (національних рахунках) і часто беруть до уваги циклічність, позаяк бюджети визначаються на готівковій чи безготівковій основі, яка відрізняється від основ національних рахунків. Крім того, MTBFs і MTFFs застосовують різні класифікації. Тоді MTBFs використовуватимуть інструменти для узгодження згаданих різних критеріїв обліку: всі залучені суб'єкти, наприклад, міністерства фінансів і національні інституції статистики мають оприлюднювати свої критерії та практики узгодження.

c) Третя ознака – загальна стабільність цільових показників видатків впродовж років і наявність процедур узгодження на випадок змін таких показників. Одна з цілей MTBF – забезпечити більшу стабільність і передбачуваність громадських ресурсів та їх розподілу. Вона не означає неможливість змін, але їх впровадження має супроводжуватися повним набором роз'яснень про походження цих змін, щоб узгоджувати нові цілі з попередніми.

d) Четверта ознака – встановлення MTBF на початку кожного законодавчого терміну з обмеженим подальшим переглядом або без подальшого перегляду. При появі нових пріоритетів MTBFs допоможуть їх узгоджувати у межах існуючих пріоритетів, підтримуючи зміни і перестановки серед пріоритетів.

e) П'ята ознака – встановлення заздалегідь, наскільки це можливо, правил гри серед політичних та інституційних суб'єктів за конкретних обставин. Наприклад, потрібні правила про надходження доходів понад очікувані (windfalls), що спираються на макроекономічні результати й контрольні значення податкової еластичності. Такі надходження зберігатимуться у певній формі для компенсації можливих майбутніх нестач (shortfalls), а не для фінансування нових стратегій. Також потрібні правила про перенесення (carryovers) видатків, тобто про невитрачені асигнування від попереднього року: такі асигнування можна дозволити витрачати у поточному році, але не в повній мірі, щоб уникати несприятливих несподіванок для цільових видатків або бюджетних балансів.

f) Шоста ознака – усвідомлення більшої важливості визначення центрального MTBF у країнах з багаторівневою структурою видатків, зважаючи на вплив у кожній країні пакетів видатків центрального уряду (вищого рівня) на бюджети субнаціональних урядів (нижчого рівня), переважно, через трансферти. Дійсно, потреба місцевих урядів знати заздалегідь

[549] Ibidem.

обсяг ресурсів, на який вони можуть покладатися, є суттєвою при формуванні позиції кожним таким урядом для здійснення свого власного середньострокового бюджетного планування. Дискреційні зміни дотацій, які отримуються від центрального уряду на щорічній основі, неминуче звужуватимуть горизонт стратегій місцевих видатків.

Як зазначалося, впровадження MTBF слід виконувати, зважаючи на те, що успішні MTBFs поділяють спільний підхід, але кожна країна має специфічну реальну конструкцію MTBF. Багато відмінностей поміж існуючих MTBFs зумовлені усталеними інституціями. Отже, пріоритети щодо впровадження ефективніших MTBFs у будь-якій окремій країні мають враховувати основні особливості, що характеризують її інституційну структуру. Крім того, основані на суб'єктивних судженнях ранжування та рейтингування MTBFs не є завжди бажаними, особливо коли судження намагаються охоплювати складні інституційні механізми шляхом суперпозиції кількісних індикаторів.

IFIs можуть відігравати важливу роль у просуванні, в межах свого інституційного мандату, середньострокового підходу до реалізації бюджетних стратегій. Насамперед, IFIs могли б оцінювати якість національних правил, можливо, за допомогою бажаних ознак a) – f) чи інших ознак, які можуть краще відповідати національним контекстам. Крім того, IFIs можуть сприяти та контролювати впровадження таких ознак. Якщо існує задовільний MTBF, то IFIs можуть відігравати роль у верифікації того, чи справді уряд дотримується середньострокової орієнтації бюджетних стратегій практично, а не лише законодавчо. IFIs також можуть надавати основні технічні параметри, потрібні для встановлення MTBF, або забезпечувати середньострокові прогнози за умов незмінності політики. Проте остаточне рішення про загальні цілі й асигнування завжди залишатиметься особам, які розробляють політику. IFIs можуть мати роль у процесі узгодження під час перегляду MTBF і можуть оцінювати сумісність середньострокових цілей поміж різних рівнів уряду.

Однак, у рамках нагляду ЄС, поточна MTFF ЄС має такі деякі недоліки, як нестабільність річних фіскальних цілей (пов'язана з використанням мінливих оцінок не спостережуваних індикаторів) і короткострокова перспектива взагалі. Ці недоліки можуть обмежувати сферу реформ до ефективніших MTBFs. Такий виклик слід брати до уваги в будь-якій пропозиції реформ внутрішніх MTBFs.

Таким чином, пропозиція Комісії «Директива Ради, що встановлює положення для зміцнення фіскальної відповідальності та середньострокової бюджетної орієнтації у державах – членах», представлена у грудні 2017 р., є позитивним явищем, оскільки містить ряд заходів, які ведуть до більш децентралізованої системи MTFF. Ця система основана на середньостроковій траєкторії зростання державних видатків (без урахування дискреційних заходів для доходів), узгоджених із середньостроковими цілями для бюджетних балансів (як проміжними цілями) та кінцевою метою забезпечення самопідтримуваності громадського боргу. Згадана пропозиція може сприяти зв'язку між MTFF ЄС і внутрішніми MTBFs.

Якщо ж рамки нагляду ЄС залишаються незмінними, його недоліки продовжуватимуть обмежувати ефективність національних MTBFs; тому увагу можна переключати на два пріоритети: а) підтримка держав – членів у зміцненні інструментів середньострокового планування видатків при складанні бюджету; б) сприяння середньостроковій орієнтації для рамок нагляду ЄС.

а) Комісія планувала розглянути відповідність Директиви Ради 85/2011 до вимог бюджетних правил держав – членів, щоб краще виявляти бажані ознаки ефективніших MTBFs і пропонувати подальші ініціативи (не обов'язково законодавчі) для просування цих ознак у державах – членах. IFIs готові співпрацювати з Комісією за пріоритетом а).

б) Прогресу можна досягати, застосовуючи всю наявну законодавчу базу ЄС. Наприклад, SGP передбачав, що держави – члени можуть краще визначати свої MTFF і представляти у Програмах стабільності основні агрегати доходів і видатків консолідованого (general) уряду в короткостроковій та середньостроковій перспективі, потрібні для досягнення короткострокових і середньострокових цілей. Програми стабільності теж можуть

вказувати цільові показники доходів і видатків (граничні значення чи темпи зростання) при згаданих заходах.

З моменту встановлення SGP на рівні ЄС пропонувалися деякі конкретні кроки до запровадження і посилення багаторічних рамок формування бюджетної та фіскальної політики. Наприклад, для цілей багатостороннього нагляду превентивний засіб SGP (Регламент № 1466/97) вимагає від держав – членів подавати Комісії та Раді програми стабільності, які містять інформацію на поточний рік і наступні три роки на траєкторії (path) коригування консолідованих державних бюджетних балансів, виражених через ESA2010, для досягнення середньострокової бюджетної цілі, очікуваної траєкторії державного боргу, планової траєкторії зростання державних видатків (включаючи асигнування (allocations) для громадських інвестицій), планової траєкторії зростання державних доходів при незмінності політики, а також кількісний аналіз (quantification) планових дискреційних заходів для доходів. Незважаючи на значний обсяг інформації, яку вимагає цей Регламент, процедури нагляду на рівні ЄС зосереджувалися на бюджетних балансах і державному боргу для поточного та наступного років, не звертаючи уваги на важливість моніторингу складових державних бюджетів і підвищення передбачуваності фіскальної політики в середньостроковій перспективі.

Згодом Директива Ради 85/2011 про вимоги до бюджетних рамок держав – членів стала кроком уперед у зусиллях просування передумов і бажаних стандартів для MTFFs та MTBFs держав – членів. Наприклад, Директива вводить зобов'язання держав – членів мати внутрішні плани для бюджетних сценаріїв, які відповідають внутрішнім фіскальним правилам і передбачають принаймні трирічний часовий горизонт. Деякі положення Директиви були чіткіше визначені та посилені Регламентом (ЄС) 473/2013, тобто одним з регламентів згаданого Two-Pack. Цей Регламент вимагає від держав – членів приймати спільний часовий календар (timeline) для процедур національних бюджетів, який відповідає часовому календарю ЄС фіскального нагляду.

Варто нагадати, що Директива 85/2011 передбачає публікацію Комісією огляду, зокрема, про придатність: статистичних вимог для всіх підгалузей державного управління; розробки й ефективності чисельних фіскальних правил у державах – членах; загального рівня прозорості державних фінансів у державах – членах.

23 квітня 2016 р., підводячи підсумки про зростаючу складність європейських фіскальних рамок, представник Нідерландів як Президент (Ради ЄС) запропонував переглянути SGP для поліпшення передбачуваності та прозорості. Пропозиція зосереджувалася на двох інструментах – середньостроковій орієнтації та єдиному індикаторі, що послідовно застосовуватиметься превентивним і коригувальним засобами SGP.

На фоні великої кількості індикаторів, що використовуються у SGP, Президент запропонував визначити єдиний індикатор, який міг би служити параметром у реальному часі для керівництва формуванням політики і за який розробники політики можуть нести відповідальність ex-ante as та ex-post. Президент вказав на правило видатків як операційну ціль, яка може допомагати долати поточні проблеми фіскального нагляду.

Що стосується середньострокової орієнтації, Президент наголосив, що в даний час цикл європейського фіскального нагляду – це, насамперед, річний цикл, де політики несуть відповідальність за щорічні зміни неспостережуваних індикаторів (структурний баланс). На цьому фоні середньострокова орієнтація може сприяти розподільчій ефективності громадських фінансів і впровадженню структурних реформ, поліпшуючи володіння розробників політики фіскальними правилами та посилюючи їхню фіскальну відповідальність. Відповідно до пропозиції Президента, європейська фіскальна база має включати затвердження на європейському рівні національних середньострокових планів за такими основними змінними, як прогнозована (структурна) траєкторія (path) дефіциту, з одночасним щорічним моніторингом реалізації планів, щоб забезпечувати виконання річних бюджетних зобов'язань за такою оперативнішою змінною, як контрольне значення видатків.

У квітні 2016 р. Мережа EU IFIs підкреслила, що практичне втілення Директиви 85/2011 про бюджетні рамки було нерівномірним поміж країн і відставало від MTBFs. Таким чином, Мережа запропонувала низку дій, у співпраці з Європейською Комісією, щоб надати поштовх для діалогу на національному рівні та ініціатив щодо MTBFs, а також щоб посилити ефективність фінансової бази ЄС.

У грудні 2017 р. Комісія запропонувала «Директиву Ради, що встановлює положення для зміцнення фіскальної відповідальності та середньострокової бюджетної орієнтації у державах – членах» з метою перенесення так званого фіскального компакту (Fiscal Compact) (Розділу III Договору про стабільність, координацію та врядування в Економічному та монетарному союзі) до законодавства ЄС.

Пропозиція Комісії вимагає від держав – членів єврозони (та інших держав – членів на добровільних засадах) встановлювати внутрішню структуру обов'язкових і постійних чисельних фіскальних правил. Наприклад, щоб підтримувати надійні та самопідтримувані громадські фінанси, Директива постановляє, що в національному праві мають бути конкретні положення для посилення фіскальної відповідальності та середньострокової бюджетної орієнтації, які виходять за межі положень Директиви 85/2011.

Запропонована структура має, зокрема, включати два правила: присутність середньострокової цілі у структурних термінах, яка гарантує те, що відношення громадського боргу не перевищує 60 відсотків, або наближення до цього порогу задовільним темпом в інших випадках; присутність середньострокової траєкторії зростання громадських видатків (без дискреційних заходів для доходів (discretionary revenue measures, DRMs)), яка відповідає середньостроковій цілі чи коригувальній траєкторії до неї. Траєкторія чистих видатків має встановлюватися на термін повноважень даного законодавчого органу до початку діяльності нового уряду і має витримуватися щорічними бюджетами протягом усього періоду. Щоб враховувати впровадження структурних реформ і настання виняткових обставин, структура фіскальних правил допускає деяку гнучкість.

Пропозиція Президента передбачає сильнішу роль IFIs у моніторингу дотримання і впровадження структури правил. Наприклад, у випадку значного спостережуваного відхилення від цих правил, IFIs мають закликати бюджетні органи до активації механізму корекції, за допомогою якого впроваджуються заходи для виправлення цього відхилення протягом визначеного періоду часу. Держави – члени мають гарантувати, що бюджетні органи підлягають процедурі «дотримуватися чи виправдовуватися» (comply-or-justify) щодо рекомендацій, виданих IFIs у контексті їхніх завдань з моніторингу.

Узагальнимо основні результати емпіричного аналізу, проведеного з використанням оцінок агрегатів громадських фінансів за SPs 2011-2017 рр. Основна мета – показати, що перегляди цільових показників балансу бюджету самі по собі (per se) не є індикаторами неадекватної середньострокової перспективи у бюджетних рішеннях. Кращим (хоча не досконалим) індикатором є стабільність траєкторій видатків через дискреційну змінну, менш залежну від економічного циклу.

З цією метою наводяться деякі описові свідчення про результати кількох країн ЄС щодо стабільності середньострокового фіскального планування у 2010-х роках. При дослідженні стабільності всього горизонту планування в кожній країні наводяться зсуви у прогнозах фіскальних змінних за програмними документами різних періодів.

З одного боку, мета аналізу – вивчати, до якої міри перегляди у фіскальному програмуванні пов'язуються з переглядами прогнозів ВВП, беручи до уваги, що точні прогнози розвитку ділового циклу є важкими, але необхідними для визначення надійної середньострокової фіскальної стратегії. З іншого боку, емпіричне дослідження зосереджується також на переглядах розвитку видатків (в абсолютних і відносних (відносно ВВП) величинах), які, в принципі, мають бути менш залежними від економічного циклу. Таким чином, ступінь переглядів видатків може бути кращим індикатором спроможності планування, а також стабільності у пріоритетах політики. Важливо, що подібні свідчення можуть допомагати кожній країні в оцінюванні ефективності радше MTFF, ніж MTBF.

Як наголошує WG-MTBF, можуть виникати деякі критичні питання щодо даних і методології емпіричного дослідження. По-перше, важливе питання щодо даних стосується переходу від ESA95 до ESA2010 (вперше використаного в SPs 2015), який ускладнює послідовне порівняння цілей. По-друге, питання методології стосуються достовірності оцінки бюджетних переглядів за дискреційною складовою, здійсненої через бюджетні напівеластичності, що використовуються для оцінок структурного балансу, які вважаються незмінними. Подальші уточнення емпіричного дослідження можуть охоплювати також стабільність не лише номінальних видатків, але й агрегатів реальних видатків, використовуючи прогнози інфляції, що містяться в SPs. На результати емпіричного дослідження впливають (надзвичайні) непередбачені видатки – урядові втручання для підтримки фінансових інститутів.

Загалом кількісний аналіз дає свідчення про рухомі цілі та прослизання у більшості країн. Виявляється, що прослизання у номінальних і структурних балансах бюджету є спричиненими багатьма факторами, які важко розпізнавати. Під час фінансово-економічної кризи 2011-2013 рр. більша невизначеність істотно ускладнила оцінку справжнього розміру циклічної фази, призводячи до переглядів прогнозів зростання (включаючи потенційне зростання) та прогнозів бюджетних балансів. Загалом, як очікувалося, існує позитивний зв'язок між переглядами прогнозів економічного зростання та переглядами прогнозів цілей для бюджетних балансів. Однак ця кореляція є порівняно низькою і зумовленою здебільшого елементами даних, включеними в документи 2014-2017 рр., позаяк за документами попередніх років більшість країн прийняла більш проциклічні бюджетні коригування, оскільки перегляди прогнозу зростання ВВП зверху вниз йшли поруч з переглядами бюджетного балансу знизу вверх. Такого роду про циклічні упередження частково пов'язані з тенденцією методології ЄС недооцінювати (принаймні в деяких випадках) циклічну складову в бюджетних балансах в режимі реального часу, що в поточній MTFF ЄС перетворюється на бюджетні обмеження, які є надмірно м'якими при доброму стані економіки і надмірно жорсткими при поганому стані економіки.

Дані про видатки можуть допомагати оцінювати, до якої міри перегляди цілей фіскального балансу є спричиненими (дискреційними) переглядами. Номінальні (загальні й первинні) видатки часто виявляють нахилену вгору траєкторію в кожній SP, як очікувалося. Однак у тих країнах, які були найвразливішими до кризи суверенного боргу, наступні SPs дещо намагалися нівелювати цей тренд, зміщуючи траєкторію видатків вниз. Це особливо характерно для першої частини наявних часових рядів, позаяк пізніше ті ж країни дотримувалися, мабуть, більш протициклічного підходу менеджменту видатків. Іншим країнам вдавалося стабільніше утримувати абсолютне значення цілей видатків, що інколи (залежно від динаміки ділового циклу) вело до більших переглядів бюджетних балансів.

Відношення видатків до ВВП демонструють поведінку, яка досить відрізняється від поведінки видатків, вимірюваних абсолютними значеннями. Дійсно, відношення зазвичай виявляють нахилену вниз траєкторію в кожній SP і здебільшого зміщуються протягом наступних років, принаймні у більших країнах, де темпи зростання були в діапазоні від низьких до середніх протягом аналізованого періоду часу. У менших країнах порівняно високі темпи зростання ВВП дозволяли скорочувати ці відношення, незважаючи на зростання номінальних витрат.

Можна навести приклади прослизань у цілях видатків і бюджетного балансу для послідовних SPs двох країн із досить різними бюджетними та фіскальними правилами – для SPs Італії та Іспанії у 2010-2017 рр. Прямолінійна поквартальна траєкторія видатків (вимірюваних у грошових одиницях) означатиме приблизно однакові квартальні видатки.

Загалом Італія та Іспанія мали тенденцію до збільшення цільових відношень дефіциту до ВВП. У багатьох випадках таке відбувається при економічній кризі внаслідок економічних результатів, гірших очікуваних. Дійсно, водночас траєкторія відношення структурного балансу до потенційного ВВП була набагато стабільнішою, особливо для Іспанії, за винятком SP 2016.

Незважаючи на подібності в цілях бюджетного балансу, ці дві країни демонстрували значні відмінності у перегляді цілей видатків. Дійсно, за деякими помітними винятками, Італія переглядала цілі видатків у бік зниження, а Іспанія демонструвала тенденцію до перегляду цілей видатків у бік підвищення. Однак через економічний спад в обох країнах спостерігалися зсуви відношень видатків до ВВП у бік підвищення до тих пір, коли відбувалося відновлення при менш жорсткій фіскальній позиції.

Порівняння даних країн з інституційними засадами, які потенційно сприяють ефективнішому середньостроковому плануванню, скажімо, Нідерландів і Франції, виявляє значну неоднорідність у стабільності прогнозів макрофіскальних змінних. Наприклад, Франція демонструє кращі результати, ніж Нідерланди, у програмуванні абсолютних значень видатків – агрегатів, які уряду легше контролювати, позаяк для номінальних і структурних балансів кращі результати демонструють Нідерланди, ймовірно, завдяки сприятливішій динаміці ділового циклу.

Вищезазначені свідчення відображають різне поєднання кількох факторів: розвиток ділового циклу може відігравати свою роль, але вирішальну роль, мабуть, відіграють конструкція інституцій та їх взаємодія з пріоритетами політики. Щоб висвітлити ці питання, зосередимося на якісному та інституційному аналізі.

Нідерланди мають особливу середньорічну бюджетну структуру, орієнтовану на верхні межі чи стелі (ceilings) багаторічних видатків, з бюджетною політикою, основаною на трендах і довгостроковій перспективі[550]. Ця структура допомагає забезпечувати бюджетні контроль і прозорість, вважаючись хорошим прикладом національної фінансової бази. Крім того, цю структуру характеризують три додаткові елементи: незалежні макроекономічні прогнози; об’єктивні (незалежні від політичних партій) оцінки бюджетних планів, здійснені національною фіскальною радою та CPB; сильні політичні зобов’язання дотримуватися стель, встановлених на період чотирьох років від початку дії повноважень нових членів законодавчого органу (за угодою між сторонами, які формують парламентську більшість).

Головна ціль MTFF Нідерландів – це загальний державний баланс наприкінці терміну повноважень уряду, оснований на розриві самопідтримуваності, розрахованому CPB на початку терміну діяльності уряду. Цей розрив є важливим показником для багаторічного бюджетного планування, надаючи базу для консультування з SBR – незалежною національною дорадчою групою (що складається з високопосадовців від різних міністерств, директора CPB і президента центрального банку), яка з 1971 р. видає рекомендації щодо бюджетних принципів. Збалансована чи позитивна позиція цього розриву означає, що поточна політика може підтримуватися без збільшення державного дефіциту та боргу в довгостроковій перспективі. У випадку від’ємного розриву SBR зазвичай рекомендуватиме вживати заходів консолідації протягом наступного законодавчого періоду[551].

Перед виборами CPB надає макроекономічний середньостроковий сценарій (Middellangetermijnverkenning, MLT), оснований на припущенні незмінності політики; крім того, CPB надає політичним партіям, на добровільній основі, можливість розраховувати вплив їхніх виборчих маніфестів на середньостроковий сценарій. MLT слугує важливим матеріалом для звіту Групи вивчення фіскального простору (Studiegroep Begrotingsruimte, SBR) − незалежної національної дорадчої групи з бюджетних принципів, яка з 1971 р. видає рекомендації стосовно бюджетної політики. SBR оцінює можливості для фіскального маневру і визначає кількісні бюджетні цілі; SBR також оцінює ефективність бюджетної структури і може пропонувати зміни до бюджетних правил. У 1993 р. SBR вперше запропонувала бюджетне планування, основане на трендах, з багаторічними фіксованими стелями видатків, яке застосовується по теперішній час. Хоча рекомендації SBR не є обов’язковими, вони зазвичай впливали на програми політичних партій та фактичні бюджетні стратегії Нідерландів.

---

[550] Vierke H., Masselink M. The Dutch budgetary framework and the European Fiscal Rules. *Economic Brief* 027. European Union, 2017. 13 p.
[551] Там само.

Після виборів CPB надає оновлення прогнозів на середньостроковий період; після політичних переговорів формується новий коаліційний уряд, а CPB розраховує вплив нової коаліційної угоди на середньостроковий сценарій. Коаліційна угода та скоригована середньостроковий базовий сценарій (baseline) CPB інтегруються в новий багаторічний бюджет Міністерства фінансів Нідерландів (Startnota). Новий уряд визначає бюджетні цілі на найближчі чотири роки; такі цілі включають окремі границі видатків для трьох основних бюджетних сфер – витрат центрального уряду, соціального забезпечення (social security), охорони здоров'я. Таким чином, близько 80 відсотків усіх державних видатків мають границі. Границі не мають виплати відсотків за громадським боргом. У Нідерландах витрати на безробіття зазвичай мали границі, але під час фінансово-економічної кризи для цих витрат границі не застосовуються з прагматичних причин. Границі не мали втручання у фінансову систему.

У листопаді 2017 р. новий уряд змінив структуру правил видатків. Згідно з порадами CPB, границі для згаданих трьох бюджетних сфер (категорій) спочатку встановлюються у номінальних термінах урядом на початку його каденції, виходячи з прогнозів CPB стосовно заробітних плат і цін. З часом рівні цих стель додатково коригуються на оцінюваний вплив оновлених прогнозів CPB протягом урядової каденції. Більше того, границя для соціального забезпечення з часом коригується на пов'язані з діловим циклом зміни видатків соціальних виплат протягом урядової каденції. Коаліційна угода встановлює контрольні значення з дохідної частини. Варто зазначити, що у структурі Нідерландів кожний місцевий уряд має свої власні цілі при не обов'язково збалансованому бюджеті[552].

Отже, структура Нідерландів чітко розмежовує сторони доходів і видатків. Протягом урядової каденції доходи діють як автоматичні стабілізатори, а увага розробників політики зосереджується на дотриманні стель видатків (у грошовій формі), встановлених коаліційною угодою. Протягом урядової каденції дискреційні заходи збільшення доходів не можуть використовуватися для фінансування видатків понад стелі[553].

Моніторинг MTBF є відповідальністю Міністерства фінансів Нідерландів. Менеджмент бюджету значною мірою делегується директоратам з фінансово-економічних справ у профільних міністерствах. Всі урядові стратегії фіскального менеджменту в кінцевому підсумку підлягають контролю Палати аудиторів (Court of Auditors). Слід дотримуватися стель видатків, а у випадках перевитрат (overspending) безпосередньо відповідальне міністерство має здійснити необхідну корекцію. Якщо ж таке міністерство цього не здійснює з практичних або політичних причин, то інші міністерства тієї ж сфери діяльності мають здійснювати корекцію до границі видатків. У виняткових випадках корекцію можуть також здійснюватися іншими сферами діяльності.

Закон Нідерландів про самопідтримувані урядові фінанси, який впровадив положення міжурядової Угоди про стабільність, координацію та зростання (Treaty on Stability, Coordination and Growth, TSCG) у національну правову базу, зазначає, що вживаються заходи у випадку порушення порогів дефіциту та боргу, встановлених на рівні ЄС, таким чином відміняючи структуру, основану на трендах[554]. Крім того, порушення правил превентивного засобу SGP ЄС (контрольного значення видатків і траєкторії до середньострокової цілі (Medium-Term Objective, MTO)) передбачає перехід до коригувальних заходів.

Водночас структура Нідерландів не обов'язково гарантує відповідність фіскальним цілям ЄС[555]. Справді, наявні результати відносно фіскальних правил ЄС є неоднозначними: з моменту запровадження MTO в рамках SGP індикатори Нідерландів відхилялися від цих MTO у більшості років. Дійсно, MTBF Нідерландів є прикладом потенційних розбіжностей

[552] Горбачук В. М., Гудима А. В. Еволюція формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. *Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії. Економічні науки*. 2008. Випуск 2 (11). С. 407-414.
[553] Vierke H., Masselink M. The Dutch budgetary framework and the European Fiscal Rules. *Economic Brief* 027. European Union, 2017. 13 p.
[554] Там само.
[555] Там само.

між національною базою із середньостроковою орієнтацією та європейською базою з щорічною орієнтацією. Тому є дилема для розробників політики Нідерландів, які використовують однакові інструменти політики для досягнення різних цілей політики. Можна узагальнити відмінності між базою Нідерландів і базою ЄС (превентивним засобом SGP)[556]. По-перше, довгострокова фіскальна самопідтримуваність оцінюється на основі різних індикаторів: хоча розрив самопідримуваності Нідерландів – це не індикатор S2 ЄС, що показує необхідне коригування структурного первинного балансу, потрібне для стабілізації боргового відношення на нескінченному горизонті, враховуючи додаткові видатки, пов'язані зі старінням населення, але національний та європейський індикатори працюють у порівняно близьких напрямках. По-друге, МТО закріплені в згаданому законі Нідерландів, але не повністю вбудовані в усі національні бюджетні практики. По-третє, в базі ЄС проводиться щорічна (постійна) оцінка дотримання вимогам МТО, де європейське контрольне значення видатків відіграє вирішальну роль, позаяк національні стелі видатків фіксуються на чотири роки[557]. По-четверте, національні стелі та європейське контрольне значення видатків відрізняються у визначенні та трактуванні певних статей бюджету.

Нарешті, цілі та контрольні значення на європейському рівні є, в принципі, взаємопов'язаними. Дійсно, дотримання контрольних значень видатків вестиме до дотримання МТО, яке, в свою чергу, забезпечує самопідтримувану траєкторію в довгостроковій перспективі. Такі траєкторії будуються та перевіряючи, виходячи з наявних баз даних і застосовуючи сучасні інформаційно-комунікаційні технології[558].

В Україні в частині середньострокового бюджетного планування на державному рівні запроваджується складання Бюджетної декларації як документу державного стратегічного планування, який визначатиме основні засади бюджетної політики на середньостроковий період (замість Основних напрямів бюджетної політики на плановий рік та Прогнозу державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, які скасовуються).

Бюджетна декларація міститиме, зокрема, сукупні стелі видатків та стелі видатків головних розпорядників коштів державного бюджету, цілі та показники результату їх діяльності (фактичні та очікувані на середньостроковий період), загальну оцінку фіскальних ризиків. Законом передбачається встановлення бюджетних правил, зокрема, щодо дефіциту державного бюджету та обсягу надання державних гарантій, затвердження Стратегії управління державним боргом на середньостроковий період, перелік випадків уточнення стель, визначених Бюджетною декларацією, при підготовці проекту Державного бюджету та Бюджетної декларації на наступний період.

Закон передбачає оновлення бюджетного календаря, а саме встановлення строків підготовки Бюджетної декларації та інформації, необхідної для її складання. Закон унормовує поняття «фіскальні ризики» та встановлює, що загальна оцінка фіскальних ризиків та звіт про фіскальні ризики включається відповідно до Бюджетної декларації та до матеріалів, що додаються до проекту закону про Державний бюджет.

Запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні передбачає складання місцевого фінансового плану, який ґрунтуватиметься на Бюджетній декларації. В частині удосконалення програмно-цільового методу Закон:

уповноважує головних розпорядників бюджетних коштів організовувати та здійснювати моніторинг, проводити оцінку ефективності бюджетних програм, з подальшим використанням результатів такої оцінки при складанні та аналізі бюджетних запитів відповідно як головними розпорядниками, так і Мінфіном;

---

[556] Там само.

[557] Горбачук В. М. Взаємодія рівнів управління бюджетної системи держави. *Наукові записки НаУКМА. Економічні науки*. 2006. Т. 56. С. 8-11.

[558] Горбачук В., Гавриленко С., Голоцуков Г., Ніколенко Д. Економіка Internet-застосунків і цифрового контенту. *The role of technology in the socio-economic development of the post-quarantine world*. M. Gavron-Lapuszek, A. Karpenko (eds.) Katowice: Katowice School of Technology, 2020. P. 81-88.

запроваджує огляд видатків як новий інструмент підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів та підвищення ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері діяльності;

унормовує поняття державних послуг;

визначає напрями використання коштів бюджетної програми з урахуванням державних послуг, що надаються в межах бюджетної програми у паспорті бюджетної програми.

Закон доповнює Бюджетний кодекс положеннями щодо підвищення рівня доступності інформації про бюджет, зокрема в частині:

публічного представлення інформації про виконання бюджетних програм, в тому числі досягнення їх результативних показників;

оприлюднення інформації про досягнення цілей та показників результату діяльності головних розпорядників бюджетних коштів за звітний бюджетний період та результатів оцінки ефективності бюджетних програм.

Також Закон передбачає, що під час розгляду Бюджетної декларації у ВРУ головні розпорядники бюджетних коштів звітують про досягнення цілей та показників результату їх діяльності у відповідних сферах[559].

Очікується, що Закон сприятиме побудові ефективної системи управління державними фінансами України, розподілу бюджетних коштів та ефективному наданню державних послуг через запровадження середньострокового бюджетного планування, яке має на меті забезпечення розподілу ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави, посилення бюджетної дисципліни, планування і оцінювання виконання державного бюджету, посилення контролю за фіскальними ризиками та здійснення заходів для їх мінімізації, підвищення ролі і відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів щодо визначення пріоритетів своєї діяльності та ефективного використання таких коштів для їх досягнення, проведення аналізу доцільності та ефективності видатків і зміни підходів до їх здійснення шляхом переходу від утримання установ до надання якісних державних послуг.

Література

1. Шарипанов А. В., Ламонов П. В., Литвишко Л. С., Кравченко Т. В., Ніколенко Д. І., Голоцуков Г. В. *Свідоцтво про реєстрацію авторського права на твір № 74460. Комп'ютерна програма «Функціонально-орієнтована підсистема «Формування і аналіз штатних розписів наукових установ НАН України». Автоматизоване робоче місце для підготування штатного розпису наукової установи НАН України.* Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 30. 10. 2017.

2. Буца Ю. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України». Київ: Міністерство фінансів України, 2018. 3 с.

3. Горбачук В. О взаимосвязи между реальной денежной массой, бюджетным дефицитом и уровнем налогообложения. *Финансовые риски*. 1998. № 3. С. 111-113.

4. Горбачук В. Про взаємозв'язок між реальною грошовою масою, бюджетним дефіцитом і рівнем оподаткування. *Доповіді НАН України*. 1999. № 9. С. 97-101.

5. Горбачук В. М. Методи розрахунків показників бюджетно-податкової політики та кредитно-фінансової політики України. *Ефективність реформування української економіки. Матеріали 4-го конгресу Міжнародної української економічної асоціації*. К.: Ін-т економіки НАН України, 1999. С. 99-107.

6. Горбачук В. Питання системного регулювання у програмному забезпеченні моделювання економічного розвитку України. *Праці 5-ї Української конференції з автоматичного управління «Автоматика-98»*. К.: НТУУ КПІ, 1998. Ч. 2. С. 131-135.

7. Gorbachuk V. M. Dynamics of capital, discount rate and output according to the levels of taxation and budget overbalance. *Journal of Automation and Information Sciences*. 1999. № 11. P. 118-121.

[559] Буца Ю. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України». Київ: Міністерство фінансів України, 2018. 3 с.

8. Горбачук В. *Макроекономічні методи*. К.: Альтерпрес, 1999. 263 с.

9. Горбачук В. М. *Проблеми та методи моделювання економічного росту*. Препр. 99-1. К.: Ін-т кібернетики ім. В. М. Глушкова НАН України, 1999. 24 с.

10. Горбачук В. М. До бюджетно-податкової політики економічного росту. *Загублене десятиріччя ... та прийдешній бум? Проблеми українського економічного зростання*. К.: IREX, 2001. С. 37-44.

11. Горбачук В. М. Решение проблемы бюджетного дефицита с учетом контроля инфляции. *Финансовые риски*. 2005. № 1. С. 101-106.

12. Горбачук В. М., Гаркуша Н. І. Вычисление совместимых значений инфляции и бюджетного дефицита: пример на данных Украины 2005 г. *Економіст*. 2005. № 9. С. 31-33.

13. Горбачук В. М. Моделювання взаємодії Міністерства фінансів і Національного банку у розробці та втіленні стратегії соціально-економічного розвитку України. *Стратегія соціально-економічного розвитку України та пріоритети грошово-кредитної політики*. К.: НБУ, 2007. С. 147-153.

14. Ostrom E., Walker J., Gardner R. *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. 1994. 392 p.

15. Goretti C., Landi L., Marchionni E., Nocella G., Padrini F. *Medium-term budgetary frameworks. A contribution to definitions of and identification of good practices*. EU Independent Fiscal Insitutions, 2018. 76 p.

16. Горбачук В. М., Гаркуша Н. І. Підходи до бюджетного прогнозування. *Вісник Київського університету. Серія: фізико-математичні науки*. 2010. № 4. С. 105-112.

17. Любіч О. О., Горбачук В. М., Резниченко П. І. Еволюція державних і податкових індикаторів України та сусідніх країн у 2004-2009 рр. *Моделювання та інформатизація соціально-економічного розвитку України*. 2010. Вип. 11. С. 132-141.

18. Vierke H., Masselink M. The Dutch budgetary framework and the European Fiscal Rules. *Economic Brief* 027. European Union, 2017. 13 p.

19. Горбачук В. М., Гудима А. В. Еволюція формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. *Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії. Економічні науки*. 2008. Випуск 2 (11). С. 407-414.

20. Горбачук В. М. Взаємодія рівнів управління бюджетної системи держави. *Наукові записки НаУКМА. Економічні науки*. 2006. Т. 56. С. 8-11.

21. Горбачук В., Гавриленко С., Голоцуков Г., Ніколенко Д. Економіка Internet-застосунків і цифрового контенту. *The role of technology in the socio-economic development of the post-quarantine world*. M. Gavron-Lapuszek, A. Karpenko (eds.) Katowice: Katowice School of Technology, 2020. P. 81-88.