

Луніна І.О.,

доктор економічних наук, професор,
завідувач відділу державних фінансів
ДУ “Інститут економіки
та прогнозування НАН України”

РИЗИКИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ

Розкрито фактори, що збільшують ризики державних фінансів України. Подано рекомендації щодо забезпечення надійності державних доходів, поліпшення структури державних видатків, створення інституційних передумов підвищення ефективності бюджетних рішень та зменшення ризиків державних фінансів.

The article dwells upon the factors that increase the risks to public finance in Ukraine. The recommendations on assurance of government revenue reliability, improvement of government spending structure, creating institutional conditions to improve the efficiency of budgetary decisions and reduction of public finance risks are contained.

Ключові слова: ризики державних фінансів, ефективність бюджетних рішень.

Стан державних фінансів є одним із найважливіших факторів макроекономічної стабілізації. У 2009 р. номінальний обсяг доходів зведеного бюджету України зменшився майже на 25 млрд грн, або на 8,4 %, порівняно з 2008 р., у т. ч. податкових надходжень — на 19,1 млрд грн. При цьому, якщо не врахувати власних надходжень бюджетних установ, падіння доходів зведеного бюджету становило навіть 30,7 млрд грн, або майже 11 %. У 2010 р. номінальний обсяг доходів зведеного бюджету порівняно з 2008 р. збільшився на 5,6 %, а без урахування власних надходжень бюджетних установ — на 3 %, хоча в докризові 2006—2007 рр. ці показники щороку зростали на 28 і 27 % (табл. 1).

У дохідній частині бюджету найістотніше скоротилися надходження податку на прибуток підприємств (на 30,9 %) та ПДВ з увезених на територію України товарів (на 9,7 %), на котрі припадає від 45 до 57 % податкових доходів бюджету України та динаміка яких тісно пов'язана з динамікою показників зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання (рис. 1).

У 2009 р. на фінансування поточних видатків було використано близько 94 % коштів зведеного бюджету, в т. ч. на заробітну плату й поточні трансферти населенню — майже 60 %. Незважаючи на зменшення бюджетних доходів, заробітна плата в бюджетній сфері зросла на 8,5 %, тоді як бюджетні інвестиції в основний капітал знизилися майже вдвічі. Частка бюджетних інвестицій у зведеному бюджеті скоротилася до 3,5 %, що є найнижчим показником за останніх 10 років.

У 2009 р. бюджетні інвестиції в Україні (1,2 % ВВП) відставали від середнього показника по постсоціалістичних країнах Європи в 3,7 раза. Їх зростання

Таблиця 1. Основні показники доходів і видатків зведеного бюджету України та їх динаміка в 2004—2011 рр.

Показник	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Середньорічні темпи зростання 2005—2010 рр., %
Доходи зведеного бюджету України, млрд грн	91,5	134,2	171,8	219,9	297,9	273,0	314,5	398,6	
% до попереднього року		146,6	128,0	128,0	135,4	91,6	115,2	126,7	124,2
Податкові надходження, млрд грн	63,2	98,1	125,7	161,3	227,2	208,1	234,4	334,7	
% до попереднього року		155,3	128,2	128,2	140,9	91,6	112,7	142,8	126,1
Податок на доходи фізичних осіб, млрд грн	13,2	17,3	22,8	34,8	45,9	44,5	51,0	60,2	
% до попереднього року		131,1	131,5	152,6	132,0	96,9	114,7	118,0	126,5
Податок на прибуток, млрд грн	16,2	23,5	26,2	34,4	47,9	33,0	40,4	55,1	
% до попереднього року		145,2	111,5	131,5	139,1	69,1	122,1	136,5	119,7
ПДВ, млрд грн	16,7	33,8	50,4	59,4	92,1	84,6	86,3	130,1	
% до попереднього року		202,0	149,1	117,8	155,1	91,9	102,0	150,7	136,3
ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг), млрд грн	4,7	10,5	30,6	36,5	45,0	45,9	53,6	76,2	
% до попереднього року		221,5	292,6	119,2	123,2	102,0	116,8	142,0	162,6
ПДВ з увезених на територію України товарів, млрд грн	12,0	23,0	31,9	41,7	81,0	73,2	73,4	96,0	
% до попереднього року		191,8	138,5	130,7	194,3	90,3	100,3	130,9	141,0
Неподаткові надходження, млрд грн	24,6	31,8	40,5	48,6	60,5	58,4	73,8	60,0	
% до попереднього року		129,3	127,6	119,7	124,6	96,6	126,4	81,3	120,7
Видатки зведеного бюджету України, млрд грн	102,5	142,0	175,5	227,6	312,0	310,2	379,2	421,6	
% до попереднього року		138,5	123,6	129,7	137,1	99,4	122,2	111,2	125,1
Видатки на заробітну плату, млрд грн	31,6	40,9	51,7	64,7	97,7	106,0	123,6	135,1	
% до попереднього року		129,4	126,5	125,2	151,0	108,5	116,7	109,3	126,2
Поточні трансферти населенню, млрд грн	17,3	38,9	39,3	44,8	71,4	75,9	100,2	100,6	
% до попереднього року		224,8	100,9	114,2	159,3	106,2	132,0	100,4	139,6
Інвестиції в основний капітал, млрд грн	9,62	8,3	11,7	17,9	21,4	10,8	14,8	20,2	
% до попереднього року		86,1	141,7	152,5	119,4	50,6	137,5	135,9	114,6
Дефіцит зведеного бюджету України, млрд грн	-11,0	-7,8	-3,7	-7,7	-14,1	-37,2	-64,7	-23,0	
% до попереднього року		70,9	47,4	208,1	183,4	263,8	173,6	35,6	157,9

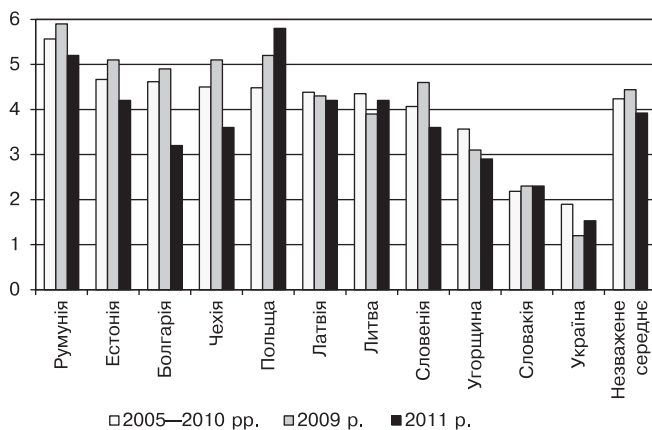
Джерело: розраховано за інформацією Міністерства фінансів України (<http://www.minfin.gov.ua>).



Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України (<http://www.minfin.gov.ua>) та Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

Рис. 1. Темпи приросту (скорочення) надходжень податку на прибуток і ПДВ та експорту й імпорту товарів у 2005–2011 рр., %

в 2011 р. до 1,5 % ВВП дещо зменшило відставання, але не змінило ситуацію принципово (рис. 2).



Джерело: розраховано за даними Євростату та Міністерства фінансів України (<http://www.minfin.gov.ua>).

Рис. 2. Бюджетні інвестиції в основний капітал в Україні та постсоціалістичних країнах Європи у 2005–2011 рр., % ВВП

У 2005–2010 рр. середньорічне зростання поточних трансфертів населенню становило 139,6 %, а загального обсягу видатків зведеного бюджету — 125,1 %.

Динаміка видатків на заробітну плату (126,2 %) випереджала зростання дохідної частини бюджету (124,2 % — див. табл. 1). Бюджетні інвестиції в основний капітал мали надзвичайно нестійку динаміку, їх середньорічне зростання не перевищувало 115 % та істотно відставало від збільшення видаткової частини бюджету. До речі, рівень таких інвестицій в Україні (частка ВВП) був найнижчим серед постсоціалістичних країн Європи.

У 2009 р. номінальний обсяг видатків зведеного бюджету зменшився лише на 0,6 % — завдяки збільшенню бюджетного дефіциту майже у 2,6 раза, до 64,7 млрд грн.

Оцінка ситуації в системі державних фінансів України буде повнішою, якщо робити її на основі показників дефіциту бюджету “розширеного уряду” (сектору загальнодержавного управління), до якого, крім дефіциту зведеного бюджету, необхідно включати дефіцит Пенсійного фонду, фондів загальнообов’язкового соціального страхування та фінансування державою видатків на рекапіталізацію банків і НАК “Нафтогаз України”. За підсумками 2009 р., за рівнем дефіциту бюджету “розширеного уряду” наша країна входила до п’ятірки країн Європи, які мали найбільші бюджетні проблеми (разом із Грецією, Ірландією, Великобританією та Іспанією). В Україні цей показник становив у 2009 р. 11,3 % ВВП, у 2010-му — майже 10,4, а в 2011-му — близько 4 % ВВП (табл. 2).

Таблиця 2. Дефіцит бюджету “розширеного уряду” України в 2008—2011 рр.

Показник	2008		2009		2010		2011	
	% ВВП	% ДБРУ*	% ВВП	% ДБРУ	% ВВП	% ДБРУ	% ВВП	% ДБРУ
Дефіцит зведеного бюджету України	1,5	44,2	4,1	36,0	6,0	57,7	1,8	44,1
в т. ч. дефіцит державного бюджету	1,3	39,1	3,9	34,3	5,9	57,3	1,8	45,0
Збільшення формування статутного капіталу банків (шляхом випуску ОВДП)	1,5	43,0	2,6	22,5	0,6	5,7	0,7	16,9
ОВДП для збільшення статутного капіталу НАК “Нафтогаз України”	н/д	0	2,7	23,6	1,6	15,2	0,9	23,9
ОВДП для погашення простроченої бюджетної заборгованості з ПДВ	0	0	0	0	1,5	14,7	0	0
Дефіцит Пенсійного фонду та фондів загальнообов’язкового соціального страхування	0,4	12,8	2,0	17,8	0,7	6,8	0,6**	15,1
Всього дефіцит бюджету “розширеного уряду”	3,4	100,0	11,3	100,0	10,4	100,0	4,0	100,0

* ДБРУ — дефіцит бюджету “розширеного уряду”.

** Попередні оцінки.

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України (<http://www.minfin.gov.ua>) та Національного банку України (<http://www.bank.gov.ua>).

Таким чином, у 2011 р. дефіцит зведеного бюджету становить лише 44,1 % загального обсягу дефіциту бюджету “розширеного уряду”. Незважаючи на це,

увага зосереджується переважно на питаннях дефіциту державного бюджету України (на нього припадає 45,0 % загального дефіциту), тоді як питання збільшення фактичного дефіциту бюджету за рахунок випуску ОВДП для надання державної підтримки НАК “Нафтогаз України” та державним і комерційним банкам залишаються недостатньо дослідженими.

Аналізуючи бюджетну ситуацію в Україні, необхідно також звернути увагу на особливості бюджетного процесу, пов’язані з багаторазовим внесенням змін до затвердженого бюджету. По-перше, згідно з Регламентом Верховної Ради України, проект закону про внесення змін до закону про державний бюджет розглядається не за процедурою повного обговорення, як проект закону про державний бюджет (ст. 157), а за загальною процедурою, визначеною для всіх законопроектів (ст. 160). По-друге, розгляд проекту відбувається без подання уточненого прогнозу соціально-економічного розвитку країни та підсумкових показників такого розвитку в поточному році. За таких умов фактичне виконання як дохідної, так і видаткової частин бюджету може істотно відхилитися від показників не лише першого, а й останнього варіанта затвердженого бюджету. Причому не завжди такі відхилення від останнього варіанта запланованих показників доходів є меншими, ніж від першого (табл. 3). Так, у 2009 р. фактичні доходи державного бюджету менше відрізнялися від першого затвердженого Верховною Радою (ВР) показника (на 12,2 %), ніж від останнього (на 14,5 %). У 2011 р. аналогічна ситуація спостерігалася щодо платежів за використання природних ресурсів (відповідно 101,0 і 104,3 %), акцизного збору з імпортованих товарів (125,8 і 133,4 %).

Таблиця 3. Відношення фактичних доходів державного бюджету України до затверджених Верховною Радою у 2008—2011 рр., %

Доходи	2008		2009		2010		2011	
	до затв. ВР	до затв. ВР із урах. змін	до затв. ВР	до затв. ВР із урах. змін	до затв. ВР	до затв. ВР із урах. змін	до затв. ВР	до затв. ВР із урах. змін
Податкові надходження	106,5	98,2	83,4	84,9	82,2	87,5	111,7	101,8
Податок на прибуток підприємств	112,2	112,6	77,7	77,7	98,7	99,8	123,4	115,1
Платежі за використання природних ресурсів	84,2	84,2	82,1	82,1	75,0	75,0	101,0	104,3
Внутрішні податки на товари й послуги	105,8	93,3	88,5	89,4	76,6	83,3	109,2	98,8
Податок на додану вартість	107,0	93,4	89,2	89,2	72,5	80,6	120,1	101,3
Акцизний збір з вітчизняних товарів	90,9	90,9	92,2	91,3	90,8	90,8	72,2	81,8
Акцизний збір з імпортованих товарів	140,5	99,2	63,0	84,1	105,5	105,2	125,8	133,4
Неподаткові надходження	120,2	111,6	106,0	88,3	117,4	117,7	114,3	115,0
Всього доходів	107,7	99,8	87,7	85,4	89,9	94,4	111,8	103,5
Трансферти з місцевих бюджетів	97,8	97,8	86,8	86,8	90,3	90,3	98,9	98,9
Разом доходів	107,6	99,9	87,8	85,5	90,0	94,4	111,8	103,5

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України (<http://www.minfin.gov.ua>).

Невідповідність фактичних і планових показників доходів негативно позначається на ефективності управління видатками бюджету. Так, у 2009 р. фактичний показник бюджетних видатків не відповідав ні першому варіанту затвердженого Верховною Радою бюджету, ні останньому, але відхилення від першого варіанта було меншим (табл. 4). При цьому плановий показник видатків на житлово-комунальне господарство було перевиконано у 2,6 раза, на громадський порядок, безпеку та судову владу — на 2,1 %, тоді як план видатків на оборону не виконано на 20,2 %.

Таблиця 4. Відношення фактичних видатків державного бюджету України до затверджених Верховною Радою у 2008—2011 рр., %

Видатки	2008		2009		2010		2011	
	до затв. ВР	до затв. ВР із урах. змін	до затв. ВР	до затв. ВР із урах. змін	до затв. ВР	до затв. ВР із урах. змін	до затв. ВР	до затв. ВР із урах. змін
Загальнодержавні функції	96,38	78,5	47,3	48,0	54,5	61,2	93,27	89,38
Оборона	106,9	107,0	78,8	78,8	83,1	94,5	93,64	92,24
Громадський порядок, безпека та судова влада	109,6	109,0	102,7	102,1	107,8	109,3	105,76	102,49
Економічна діяльність	105,2	91,1	111,6	93,7	128,9	155,8	106,62	93,84
Охорона навколишнього природного середовища	105,7	105,0	122,3	122,3	107,9	114,5	116,50	98,23
Житлово-комунальне господарство	45,18	45,2	265,5	265,5	1318,5	1724,0	50,0	34,18
Охорона здоров'я	102,0	101,0	118,4	111,8	107,7	118,1	112,17	107,32
Духовний і фізичний розвиток	98,15	96,4	137,7	137,7	184,3	197,5	113,56	100,88
Освіта	102,7	102,0	95,3	95,1	104,6	106,3	102,13	101,12
Соціальний захист та соціальне забезпечення	111,8	97,9	97,3	96,0	93,6	98,7	99,88	99,44
Разом видатків	105,6	95,7	87,3	84,8	91,6	99,3	101,24	96,75
Міжбюджетні трансферти	99,13	94,3	102,2	101,1	100,3	96,7	110,0	98,74
Всього	103,9	95,4	90,7	88,4	93,7	98,6	103,58	97,31

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України (<http://www.minfin.gov.ua>).

Багаторазове внесення змін до плану видатків державного бюджету призводить до зміни структури таких видатків, а отже й фактичних бюджетних пріоритетів. Так, у 2008 р., згідно із затвердженим Верховною Радою бюджетом, на виконання загальнодержавних функцій було передбачено спрямувати 9,7 % бюджетних коштів, останнім варіантом бюджету, затвердженим ВР із урахуванням внесених змін, — 11,0 %, утім, фактично було надано 9,0 % коштів при майже повному виконанні останнього варіанта плану бюджетних доходів та перевиконанні першого варіанта затвердженого бюджету (табл. 5). Аналогічні тенденції спостерігаються щодо затвердження й виконання місцевих бюджетів.

В умовах фінансової кризи стала очевидною висока залежність податкових надходжень від зовнішньоекономічної кон'юнктури.

Таблиця 5. Структура фактичних видатків державного бюджету України згідно із затвердженими ВР бюджетами у 2008–2010 рр., %

Видатки	2008			2009			2010		
	затв. ВР	затв. ВР із урах. змін	факт	затв. ВР	затв. ВР із урах. змін	факт	затв. ВР	затв. ВР із урах. змін	факт
Загальнодержавні функції	9,7	11,0	9,0	19,7	18,9	10,3	19,6	18,4	11,4
Оборона	4,7	4,3	4,9	4,6	4,5	4,0	4,2	3,9	3,7
Громадський порядок, безпека та судова влада	9,8	9,0	10,3	8,8	8,6	10,0	8,2	8,5	9,4
Економічна діяльність	15,8	16,8	16,0	11,2	13,0	13,7	8,6	7,5	11,9
Охорона навколишнього природного середовища	0,9	0,8	0,9	0,6	0,5	0,8	0,7	0,7	0,8
Охорона здоров'я	3,1	2,9	3,1	2,4	2,5	3,1	2,5	2,4	2,9
Духовний і фізичний розвиток	1,3	1,2	1,2	0,9	0,9	1,3	0,9	0,8	1,7
Освіта	9,0	8,3	8,9	9,4	9,2	9,9	8,5	8,8	9,5
Соціальний захист та соціальне забезпечення	19,5	20,5	21,0	19,8	19,6	21,2	22,9	22,8	22,8
Разом видатків	74,3	75,2	75,5	77,2	77,6	74,4	76,1	73,9	74,4
Міжбюджетні трансферти	25,7	24,8	24,5	22,8	22,4	25,6	23,9	26,1	25,6

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України (<http://www.minfin.gov.ua>).

До ключових напрямів реформування бюджетних видатків треба віднести:

1. Перегляд законодавчо визначених соціальних пільг, які надаються окремим категоріям громадян, та перехід до надання соціальних пільг і державної допомоги на основі сукупного сімейного доходу. Це питання має розглядатися в контексті не лише оптимізації державних видатків, а й зменшення соціальної нерівності в суспільстві.

2. Щонайменше подвоєння частки інвестицій у основний капітал у ВВП за рахунок перенаправлення бюджетних коштів зі сфери споживання з метою фінансування інфраструктури, котра створює умови для подальших інвестицій суб'єктів господарювання та зростання доходів держави.

Для збільшення бюджетних доходів та зменшення ризиків їх формування потрібно:

— проводити послідовні заходи щодо боротьби із заниженням митної вартості товарів при їх імпорті до України та підвищити ефективність податкового адміністрування, що в комплексі має створити умови для легалізації економічної діяльності та детінізації доходів, а отже, кращого наповнення бюджету;

— підвищити прогресію оподаткування доходів фізичних осіб;

— запровадити на певний період часу податок для тих, хто отримує надвисокі доходи;

— уточнити базу стягнення податку на нерухомість (загальна, а не житлова площа) та зменшити площу неоподатковуваної нерухомості;

— встановити більш жорсткі обмеження щодо врахування витрат при оподаткуванні прибутку суб'єктів господарювання, котрі працюють у офшорних

зонах, відмовити в податкових пільгах таким суб'єктам; стягувати податки з роялті та дивідендів, отриманих офшорними компаніями на території України, додатково до податків, що сплачуються в офшорній зоні.

Необхідність приділення особливої уваги правовим умовам, які забезпечують належну якість і відкритість бюджетного процесу, впливає з положень теорій суспільних благ та суспільного вибору. Як відомо, положення теорії суспільних благ базуються на припущенні, що політики знають потреби громадян країни та прагнуть приймати рішення щодо державних видатків, котрі відбивають волю більшості та сприяють максимізації суспільного добробуту. Виходячи з цього припущення депутати не мають жодних особистих цілей, а лише відображають уподобання своїх виборців. Однак ще 70 років тому Й. Шумпетер показав, що найважливішим мотивом діяльності депутатів та кожної партії є прагнення прийти до влади або залишитися у владі, а розв'язання соціальних завдань є лише побічним продуктом боротьби за політичну владу¹. Тому, як зазначається в працях розробників теорії суспільного вибору, підходи до створення правових норм у сфері надання суспільних благ та їх фінансування, тобто у сфері державних фінансів, мають визначати межі поведінки індивідів у процесі прийняття колективних рішень, обмежуючи їхні дії, спрямовані на досягнення власних цілей².

Ефективність правових норм щодо прийняття бюджетних рішень значною мірою залежить від процедур їх прийняття та інформації, що надається на етапі їх обговорення. В теорії суспільного вибору доведено, що справедливий і ефективний вибір правил можливий лише в тому разі, коли їх розробники не мають уявлення про конкретні рішення й деталі питань, котрі регламентуватимуться цими правилами³. Цей висновок має принципове значення для організації бюджетного процесу.

Відповідно до ст. 38 Бюджетного кодексу України, разом із проектом закону про державний бюджет, схваленим Кабінетом Міністрів України, депутати отримують пояснення до основних положень проекту Державного бюджету України та проекту закону про Державний бюджет України, включаючи аналіз запропонованих обсягів видатків та кредитування за бюджетною класифікацією (функціональною, відомчою й програмною). При цьому Регламент Верховної Ради України визначає, що народні депутати й комітети можуть вносити пропозиції стосовно збільшення видатків та/або зменшення надходжень державного бюджету (ст. 156), а також що такі

¹ Шумпетер Й.А. Капитализм, социализм и демократия: Пер. с англ. / Предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. — М.: Экономика, 1995. — 540 с.

² Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном: Сочинения: Пер. с англ. / Фонд экон. инициативы; редкол.: Р.М. Нуреев и др. — Сер.: Нобелевские лауреаты по экономике. — Т. 1. — М.: Таурус Альфа, 1997. — С. 351—359.

³ Доллан Э.Дж., Линдсей Д. Микроэкономическая модель / Под общ. ред. Б. Лисовика и В. Лукашевича; пер. с англ. В. Лукашевича и др. — СПб., 1992. — С. 370.

ключові показники бюджету, як загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету, приймаються лише на етапі розгляду проекту закону в другому читанні (ст. 158). Тобто існуючі бюджетні процедури не сприяють забезпеченню ефективності бюджетних рішень.

Як підкреслюють західні експерти, ефективність бюджетного процесу великою мірою залежить також від забезпечення балансу бюджетних повноважень органів виконавчої й законодавчої влади в питаннях, по-перше, внесення змін із боку законодавчої влади в підготовлений виконавчою владою проект бюджету, по-друге, внесення змін органами виконавчої влади до бюджету, затвердженого органом законодавчої влади⁴. Бюджетна політика має визначатися на середньострокову перспективу, створюючи певні гарантії її прогнозованості та забезпечення стабілізуючого впливу на економічні рішення суб'єктів господарювання. За необмежених бюджетних повноважень законодавчої влади виникають ризики порушення середньострокової бюджетної стратегії та невиваженого підходу до розробки бюджету, оскільки її представники можуть орієнтуватися на вирішення поточних питань. Компромісний варіант полягає в тому, що загальна сума бюджетних видатків ухвалюється до детального обговорення складових бюджету, яке має проводитися на останньому етапі затвердження бюджету⁵.

Такий підхід застосовується, наприклад, у скандинавських країнах. Так, у Швеції повноваження парламенту щодо внесення змін до проекту бюджету на стадії його прийняття фактично обмежуються лімітами на асигнування, що були ухвалені ним раніше. В Норвегії парламент встановлює ліміти видатків теж до детального розгляду бюджету, що обмежує його повноваження з внесення змін на етапі розгляду бюджету в другому читанні, коли парламент може лише перерозподіляти видатки в межах встановлених лімітів. До речі, в Росії основні характеристики федерального бюджету, зокрема загальний обсяг доходів і видатків, також обговорюються парламентом під час розгляду проекту бюджету в першому читанні (ст. 199 Бюджетного кодексу РФ).

На нашу думку, в Україні затвердження державного й місцевих бюджетів теж має починатися зі схвалення рамкових показників бюджету, а саме загального обсягу бюджетних видатків, узгодженого з прогнозом доходів бюджету та бюджетного дефіциту.

Важливою умовою забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері є внесення пропозицій стосовно додаткових доходів і видатків органу законодавчої влади у формі, що узгоджується з поданням першого проекту бюджету⁶. Тому

⁴ The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison // OECD Journal on Budgeting. — 2004. — Vol. 4. — № 3. — P. 134—136.

⁵ *Tanzi V., Schuknecht L.* Public spending in the 20th century: a global perspective. — Cambridge: Cambridge University Press, 2000. — P. 156.

⁶ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 г.) / МВФ: [Електр. ресурс]. — <http://www.misbfm.ru/>

необхідно відмовитися від внесення змін до державного бюджету України за спрощеною процедурою. Між іншим, законодавством багатьох країн передбачені однакові процедури як розгляду й затвердження бюджету, так і внесення до нього змін.

Найкраща практика країн ОЕСР щодо забезпечення прозорості бюджету передбачає підготовку бюджетних звітів не лише за місяць (квартал), рік та на етапі підготовки проекту нового бюджету, а й перед виборами та за середньостроковий період. Так, у Швеції Законом про державний бюджет встановлено, що при поданні до парламенту інформації про результати виконання бюджету уряд повинен пояснити значні невідповідності між запланованими й фактичними показниками. На наш погляд, таку практику доцільно запровадити й в Україні.

Передумовою ефективного функціонування бюджетних систем у сучасних умовах є встановлення певних фіскальних правил⁷, які навіть вважаються найважливішими нововведеннями останніх двох десятиліть⁸. Такі норми зазвичай обмежують ключові показники бюджету (рівень бюджетного дефіциту, боргу держави, загального обсягу бюджетних доходів і видатків). І хоча емпіричні дослідження не дають однозначної відповіді на питання, чи сприяє введення фіскальних норм зменшенню ризиків функціонування системи державних фінансів, такі норми мають бути доповненням до виважених процедур прийняття бюджетних рішень і бюджетного процесу загалом та змусити уряд жити відповідно до доходів⁹.

Загальновідомим прикладом фіскальних правил є Маастрихтські критерії, котрі обмежують рівень боргу органів загальнодержавного управління країн-членів та дефіцит бюджету “розширеного уряду”. Хоча в умовах глобальної фінансової кризи багато країн порушували ці правила, їх ніхто не скасовував.

У світі застосовуються різні підходи щодо включення фіскальних норм до бюджетного законодавства¹⁰. Зокрема, у Великобританії вони входять до Кодексу фінансової стабільності. Згідно з цими нормами, запозичення уряду можуть використовуватися лише для фінансування інвестицій, а чистий борг органів загальнодержавного управління має утримуватися на рівні щонайвище 40 % ВВП протягом економічного циклу. В Німеччині фіскальні правила включено навіть до Конституції, яка визначає, що обсяг державних запозичень не може перевищувати бюджетні інвестиції.

У ряді країн бюджетні директиви ЄС імплементовано в національне законодавство. Так, Польща в 1997 р., ще до вступу в ЄС, внесла зміни до ст. 216

⁷ *Kopits G., Symansky S.* Fiscal Policy Rules, IMF // Occasional Paper. — 1998. — No 162; Banca d'Italia “Fiscal Rules”, proceedings of the Research Department Workshop on Fiscal Rules, Central Bank of Italy, Rome, February 1–3, 2001; *Schick A.* The Role of Fiscal Rules in Budgeting // OECD Journal on Budgeting — 2003. — Vol. 3. — No 3. — P. 7–34.

⁸ *Schick A.* Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks // OECD Journal on Budgeting. — 2010. — Vol. 2. — P. 2.

⁹ *Tanzi V., Schuknecht L.* Зазнач. праця. — С. 161, 162.

¹⁰ *The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison // OECD Journal on Budgeting. — 2004. — Vol. 4. — No 3. — P. 89, 90.*

Конституції, включивши в неї Маастрихтський критерій про максимальний рівень боргу “розширеного уряду” (60 % ВВП). А Законом про державні фінанси 1998 р. у Конституцію додатково було включено критерій про максимальний рівень дефіциту бюджету (3 % ВВП).

Між тим Бюджетний кодекс України встановлює обмеження в 60 % ВВП лише щодо державного прямого й гарантованого державою боргу, але без урахування місцевого боргу та боргу Пенсійного фонду й фондів загальнообов’язкового соціального страхування. Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста обмежується лише середньорічним індикативним прогнозним обсягом (на наступні за плановим два бюджетних періоди) надходжень бюджету розвитку. При цьому по гарантійних зобов’язаннях, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій, не встановлюється жодних обмежень.

Треба враховувати, що в Україні доходи місцевих бюджетів тісно пов’язані з формуванням доходів державного бюджету: значна їх частка припадає на трансферти державного бюджету (в 2011 р. вона перевищила 52 %), обсяг яких змінюється щороку. За таких умов здійснення місцевих запозичень може мати істотні зовнішні ефекти, зокрема можливість фактичного перекладання обов’язку повернення боргу на жителів інших регіонів, а отже, порушення принципу фіскальної справедливості. В разі неспроможності місцевих органів влади їхні боргові зобов’язання виконуватиме держава — якщо не безпосередньо, через погашення боргів, то опосередковано, шляхом збільшення трансфертів місцевим бюджетам для фінансування соціально значущих бюджетних благ і послуг. Таким чином, в українських умовах застосування загального підходу щодо обмеження запозичень органів влади всіх рівнів, а не тільки центральних, є абсолютно необхідним. Тому п. 2 ст. 18 Бюджетного кодексу України має поширювати граничне обмеження на загальний обсяг державного й місцевого боргів, а також боргу, гарантованого державою, АР Крим і територіальними громадами міст.

За висновками багатьох європейських експертів, бюджетна криза в Греції виникла внаслідок не лише швидкого зростання бюджетного дефіциту, а й непрозорості державних рахунків, що призводить до різкого падіння довіри та збільшує вартість державних запозичень¹¹. З огляду на це моніторинг бюджетного дефіциту, крім дефіциту державного бюджету, повинен включати показник дефіциту “розширеного уряду”. Важливою передумовою забезпечення урядового контролю макроекономічних показників є щонайменше інформування Верховної Ради про доходи й видатки “розширеного уряду”. За рекомендаціями МВФ, фіскальні операції позабюджетних фондів соціального страхування мають враховуватися в бюджетному процесі, для того щоб забезпечувати уніфікований

¹¹ *Kaplanoglou G., Rapanos V.T.* Fiscal governance and budgetary outcomes / Department of Economics. — Athens, 2011. — P. 26: [Електр. ресурс]. — <http://www.econ.uoa.gr>.

контроль бюджетно-податкової політики. Ідеальним варіантом є затвердження видатків таких фондів парламентом¹².

Закони деяких країн (наприклад, закон про бюджет Франції) вимагають звітування про повну фінансову стратегію країни, котра ґрунтується на показниках “розширеного уряду”. У США доходи й видатки фондів соціального захисту та поштової служби, які формально вважаються позабюджетними, включаються у зведені показники в процесі моніторингу федерального бюджету. У Великобританії парламент затверджує доходи й видатки Національного страхового фонду як складову частину щорічного бюджету.

В Україні бюджетні повноваження органів виконавчої влади щодо витрачання бюджетних коштів традиційно обмежуються бюджетним роком. Водночас ряд країн створив правову основу для багаторічних бюджетних повноважень за деякими видами видатків, наприклад передбачені “перехідні” асигнування, що можуть застосовуватися протягом двох років або декількома розпорядниками бюджетних коштів. У Швеції залишки коштів поточного року можуть бути використані впродовж наступного бюджетного року, найчастіше багаторічні бюджетні повноваження обмежуються інвестиційними видатками. Законодавство Фінляндії визначає, зокрема, такі типи бюджетних асигнувань¹³: фіксовані, ліміти фінансування яких визначаються законом про річний бюджет та котрі не можуть бути перевищені й перенесені на майбутні бюджетні періоди; багаторічні, що також не дозволяється перевищувати. Втім, не використані в поточному році кошти можуть бути витрачені в наступні роки.

Застосування таких норм дає змогу ефективніше використовувати обмежені бюджетні кошти, а тому може бути запропоноване для України, зокрема норма щодо визначення різних типів бюджетних видатків (і відповідних бюджетних асигнувань) із виділенням інвестиційних видатків, які можуть переноситися на наступні бюджетні періоди.

Отже, для зменшення ризиків державних фінансів потрібні послідовні кроки із забезпечення бюджету надійними джерелами доходів, реформування його видаткової частини, а також удосконалення бюджетного процесу з метою створення умов для підвищення якості та ефективності бюджетних рішень.

¹² Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 г.) / МВФ: [Електр. ресурс]. — <http://www.misbfin.ru/>

¹³ The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison // OECD Journal on Budgeting. — 2004. — Vol. 4. — No 3. — P. 360—362.