

ГРОШОВО-КРЕДИТНА, ІНВЕСТИЦІЙНА ТА ІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА

УДК 336.143.2

О.В. Апарова

кандидат економічних наук, доцент
Державний університет інформаційно-комунікаційних технологій

АНАЛІЗ ПРОЗОРОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано принципи прозорості нормативно-правового регулювання державних фінансів. Досліджено основні вимоги забезпечення прозорості за Міжнародними стандартами в бюджетно-податковій сфері МВФ. Визначено головні проблеми прозорості державних фінансів в Україні.

Ключові слова: державні фінанси, податкова сфера, фіскальна система, бюджетні прогнози, оцінка прозорості, громадська структура, стандарт прозорості.

I. Вступ

Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади є одним із основних чинників демократичного здійснення державної влади. З огляду на проголошені Конституцією України положення про те, що Україна є правовою державою, підставою для реалізації принципів відкритості та прозорості виступають норми права, а зміст самої реалізації полягає у визначенні засад та напрямів діяльності органів державної влади. Без побудови прозорої системи влади в Україні немає шансів здолати корупцію та вийти із кризи. Особливо прозорими й детально регламентованими мають бути питання бюджетування. Відкритість та прозорість фіскальної системи є основою та водночас важливим інструментом здійснення економічних реформ.

II. Постановка завдання

Мета статті – оцінити чинне українське законодавство та практику функціонування сфери громадських фінансів з погляду міжнародних стандартів прозорості й відкритості громадських фінансів; сформулювати рекомендації щодо покращення стану прозорості та відкритості громадських фінансів України.

III. Результати

Прозорість у бюджетно-податковій сфері передбачає, передусім, відкрите подання громадськості структури та функцій органів державного управління, цілей податково-бюджетної політики, рахунків суспільного сектору, а також бюджетних прогнозів. Наведені чотири загальні принципи прозорості становлять основу нормативного регулювання у вказаній галузі:

1) чіткість функцій і обов'язків – стосується визначення структури та функцій органів

державного управління, розподілу обов'язків серед зазначених органів, а також відносин між органами державного управління й рештою економіки;

2) доступність інформації для громадськості – підкреслює важливість публікації вичерпної податково-бюджетної інформації в чітко встановлені терміни;

3) відкритість підготовки бюджету, його виконання й звітності – визначає тип розкритої інформації про бюджетний процес;

4) гарантії достовірності – пов'язаний з якістю податково-бюджетних даних і необхідністю незалежної перевірки податково-бюджетної інформації, де акцент робиться винятково на наданні незалежних гарантій достовірності податково-бюджетної інформації зовнішнім аудитором, національним статистичним відомством та іншими експертами. Відображаючи наведене вище посилення акценту на якості податково-бюджетних даних, четвертий загальний принцип найповніше визначає аспект прозорості.

Стандартом прозорості в бюджетно-податковій сфері є надання громадськості та ринкам капіталу гарантій того, що в їх розпорядженні є достатньо повна картина структури й фінансів органів державного управління, що дає змогу адекватно оцінити ступінь стійкості стану державних фінансів.

Основними вимогами для забезпечення прозорості в зазначеній сфері за Міжнародними стандартами прозорості в бюджетно-податковій сфері МВФ є такі:

Чіткість функцій і обов'язків. Структура і функції органів державного управління повинні бути чітко визначені. Інституційна структура органів державного управління та іншої частини суспільного сектору має оприлюднюватися.

Відносини між органами державного управління і неурядовими установами дер-

жавного сектору мають ґрунтуватися на чітких механізмах взаємодії. У річних звітах державних фінансових установ і нефінансових державних підприємств повинні вказуватися некомерційні послуги, що надаються на вимогу держави. Приватизація державних активів має бути відкрита для незалежного аудиту.

Доступність інформації для громадськості. Бюджетна документація та інші фінансові звіти, призначені для громадськості, повинні охоплювати всю бюджетну й позабюджетну діяльність центрального уряду; мають також надаватися зведені дані про стан суспільних фінансів.

Публікація податково-бюджетної інформації повинна бути юридичним зобов'язанням органів державного управління.

Відкритість підготовки бюджету, його виконання та звітності. Річний бюджет має готуватися на комплексній і узгодженій макроекономічній основі; повинні також оприлюднюватися основні засади підготовки бюджету. Ця інформація має надаватися в супровідних інформаційних матеріалах складових бюджетної документації. Зазначене положення передбачене Бюджетним кодексом України.

Розподіл обов'язків між органами державного управління. Розподіл обов'язків між органами державного управління різних рівнів, а також між виконавчою, законодавчою і судовою гілками влади має бути чітко визначеним. Розмежування функцій в органах державного управління є принципово важливою умовою прозорості. На найбільш загальному рівні необхідно визначити розподіл податкових повноважень і функцій щодо витрачання коштів між різними рівнями органів державного управління, а на кожному рівні – функції виконавчої та законодавчої гілок влади в бюджетно-податковій сфері. Часто це завдання вирішується в рамках конституційного права [1, с. 56].

Бюджетне законодавство кожної країни відповідає певним традиціям. Країни континентальної Європи, правові системи яких засновані на цивільному праві, такі як Франція, переважно детально кодифікують у законодавчих актах бюджетну практику і процедури, які узгоджуються з орієнтацією цих країн на сильний адміністративний контроль. У бюджетному законодавстві, що базується на правовій системі Великобританії, основна увага, як правило, приділяється загальним принципам управління державними коштами, а деталізовані бюджетні процедури відбиваються в нормативних положеннях і адміністративних інструкціях. Проте останнім часом серед деяких країн спостерігається тенденція до розробки більш комплексних систем законодавчих актів, в яких підкреслюється відповідальність органів державного управління за забезпечення прозорості та підзвітності. У США

значна частина бюджетного законодавства пов'язана з установленням середньострокових цільових показників бюджету в рамках бюджетного процесу, що зумовлено важливою роллю Конгресу США у формуванні бюджету й контролі за його виконанням.

Більшість країн, що розвиваються, слідує або європейській моделі бюджетного законодавства, або моделі, заснованій на законодавстві Великобританії, проте у багатьох випадках ці країни виявилися неспроможними розробити належні правові й адміністративні системи з огляду на недостатній політичний і адміністративний потенціал. Країни з перехідною економікою перебувають на різних етапах розробки законодавчої бази для бюджетного процесу, однак на практиці більшість із них зазнає труднощів у проведенні реалістичної податково-бюджетної політики і здійсненні контролю за виконанням бюджету. Формування міцної правової системи в цих країнах має підкріплюватися розвитком потенційних умов для відображення цієї системи в реалістичних бюджетах.

Результати виконання бюджету і прогнози. Для отримання більш повного уявлення про поточне виконання бюджету в річному бюджеті або в будь-якій іншій бюджетній документації має надаватися інформація про результати виконання бюджету в минулому та прогнози основних зведених бюджетних показників на два подальші бюджетні роки. До річного бюджету повинні включатися дані за первинними й уточненими бюджетними оцінками за два попередні бюджетні роки, а також дані про фактичні результати виконання бюджету (або очікувані результати, якщо остаточні показники виконання бюджету за поточний рік відсутні).

Ця інформація містить як основні зведені бюджетні показники, так і докладнішу інформацію про субагрегати. Має зазначатися також статус інформації про результати виконання бюджету. Це дає змогу провести порівняльне оцінювання остаточних реальних показників і бюджету, а також може привернути увагу до істотних чинників ризику в галузі прогнозування й заходів політики або макроекономічних ризиків і, в ширшому сенсі, до ступеня реалістичності бюджету. Необхідно розкривати відомості про будь-які зміни в класифікації або формі подання статей з року в рік разом з обґрунтуванням цих змін. Мають також надаватися прогнози основних зведених бюджетних показників на два роки, наступні за поточним бюджетом. Оптимальною практикою є відображення в бюджетній документації зведених бюджетних прогнозів на 5–10 років. Практика введення в Україні середньострокового бюджетного планування довела ефективність таких підходів [2, с. 76].

Цілі програм. Завдання забезпечення прозорості та підзвітності органів державно-

го управління вимагає, щоб бюджет та рахунки відповідали цілям і результатам діяльності органів державного управління, а не просто співвідносилися зі статтями, на які витрачаються кошти, як це прийнято в традиційному варіанті постатейного бюджетного процесу. Сучасний бюджетний процес ставить своїм завданням за можливістю визначати цілі фінансової діяльності й оцінювати її результати. Важливою складовою початкової роботи в цьому напрямі є класифікація витрат за категоріями: "програма", "підпрограма" і "вид діяльності", які визначаються достатньо конкретизовано.

Загальні стандарти внутрішнього контролю. Для кожного з видів діяльності бюджетної організації повинні встановлюватися конкретні контрольні цілі, які мають відповідати обставинам, бути вичерпними, зрозумілими і становити невід'ємну частину загальних цілей організації. Керівництво і співробітники повинні постійно дотримуватися стандартів, а також бути чесними і компетентними. Система внутрішнього контролю має забезпечувати гарантію того, що її цілі будуть досягнуті.

Деталізовані стандарти внутрішнього контролю. Дієвий внутрішній аудит є одним з основних методів боротьби зі зловживаннями і/або неадекватним управлінням суспільними коштами. Він має ґрунтуватися на надійній системі внутрішнього контролю і не може розглядатися як заміна такої системи. Перевірка з боку внутрішніх аудиторів також дає цінний матеріал для оцінювання відповідності фінансовим вимогам, яка проводиться зовнішніми ревізійними органами. Наявність і дієвість системи внутрішнього аудиту підкріплюються вимогою чіткого опису його процедур у доступній для громадськості формі, а також можливістю перевірки дієвості таких процедур зовнішніми аудиторами.

Періодичність і своєчасність. Ця вимога є основною для забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері. Для ефективного управління суспільними фінансами потрібна своєчасна й надійна поточна інформація про стан державних і місцевих фінансів протягом року. Основною вимогою для забезпечення прозорості бюджетно-податкової сфери є подання такого звіту в законодавчі органи протягом трьох місяців після закінчення півріччя. Це узгоджується із завданням забезпечення підзвітності за належні дії у відповідь на зміну економічних умов, а тому є основною вимогою для забезпечення прозорості бюджетно-податкової сфери [3, с. 99].

Результати реалізації програм. Звіт про результати, досягнуті в реалізації цілей основних бюджетних програм, повинен щорічно подаватися законодавчим органам. Основною вимогою для забезпечення прозорості бюджетно-податкової сфери є подання звіту про цілі основних бюджетних програм.

Відтак, необхідно проводити моніторинг результатів та ефекту від реалізації державних програм і протягом 12 місяців після закінчення року подати в законодавчі органи опис та оцінювання досягнутих результатів порівняно із цілями програм, визначеними в бюджетній документації. Також необхідним є надання порівняльних даних за два попередні бюджетні роки. Доцільно проводити незалежний аудит досягнутих результатів порівняно з усіма цільовими показниками реалізації програм. Зазначена інформація має надаватися законодавчим органам протягом шести місяців після закінчення бюджетного року.

Система оцінювання якості даних. Основні параметри. Попередніми умовами якості є правове й інституційне середовище, що забезпечує підтримку статистики; ресурси, співмірні з потребами статистичних програм; якість вважається фундаментальною вимогою, що висувається до статистичної роботи.

Достовірність і професіоналізм є керівним принципом у теорії та практиці в галузі статистики, які регулюються етичними нормами.

Методологічна обґрунтованість досягається шляхом використання понять і визначень відповідно до стандартних систем статистики; сфера охоплення статистики, системи класифікації та розподілення на сектори оцінюються і враховуються відповідно до прийнятих міжнародних стандартів та є основою для відображення в обліку.

Точність і надійність зумовлюється тим, що наявні початкові дані створюють належну базу для складання статистики; використані статистичні методи відповідають якісним статистичним процедурам; проводиться періодичне оцінювання і перевірка достовірності початкових даних.

Зручність користування забезпечується за рахунок того, що статистика охоплює істотну інформацію в галузі; своєчасність і періодичність відповідають прийнятим міжнародним стандартам розповсюдження даних; статистичні дані є внутрішньо не суперечливими й узгоджені в часі та з іншими основними системами даних, уточнення даних проводиться відповідно до планомірного і передбаченого порядку.

Доступність бюджетної інформації забезпечується через надання об'єктивних статистичних даних у зрозумілій і доступній формі та розповсюдження у належний спосіб; існує практика надання оперативної та кваліфікованої допомоги користувачам.

Запровадження вказаних міжнародних стандартів прозорості в бюджетній сфері дасть змогу підвищити ефективність використання коштів місцевих бюджетів.

Детальний аналіз сектору державних фінансів приводить до висновку, що в Україні все ще не виконуються кілька важливих стандартів, які визначають загальноприйняті принципи

функціонування сектору державних фінансів, і запропоновані відповідні рекомендації такими організаціями, як Рада Європи, Міжнародний Валютний Фонд, ОЕСР чи Світовий Банк, практично ще не впроваджено. Відхилення від стандартів видно також між існуючими законодавчими нормами і практичним функціонуванням сектору державних фінансів.

На нашу думку, найважливіші проблеми, завдяки яким стандарти відкритості та прозорості все ще не виконуються в Україні, наступні:

- відсутність ясного чіткого розподілу компетенцій між органами державної влади й відсутність чітких і послідовно застосовуваних процедур управління державними фінансами та держмайном;
- кілька обмежень задекларованої свободи доступу до фіскальної інформації через те, що вузько визначено коло інформаційних обов'язків органів державної влади;
- відсутність точно визначених сфер секретної інформації;
- обмежена свобода засобів масової інформації,
- сильна залежність органів місцевого самоврядування від органів центральної адміністрації.

Остання проблема, яка є порушенням аналізованих нами стандартів і разом з тим посилює й погіршує негативний вплив наведених вище факторів, а саме численні випадки порушення діючого законодавства.

IV. Висновки

Потрібно також звернути увагу на те, що стандарти відкритості та прозорості державних фінансів, навіть ті, що уже впроваджено до українського законодавства, не мають достатніх конституційних гарантій. Це приводить до ситуації, в якій правові акти, котрі забезпечують відповідність українських законів міжнародним нормам і практиці, є надмірно чутливими до існуючих політичних натисків. Вирішення цих проблем має ключове значення не лише для відкритості та прозорості суспільних фінансів, але й для ефективності функціонування всієї економіки.

Список використаної літератури

1. Дрозд І.К. Мета та концептуальні засади аудиту ефективності бюджетних коштів в Україні / І.К. Дрозд // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Серія: Економіка. – 2005. – Вип. 78. – С. 55–57.
2. Грабовецький Б.Є. Економічне прогнозування і планування: навч. посіб. / Б.Є. Грабовецький. – К.: Центр навч. літ., 2003. – 188 с.
3. Балацкий Е.В. Анализ влияния налоговой нагрузки на экономический рост с помощью производственно-институциональных функций / Е.В. Балацкий // Проблемы прогнозирования. – 2003. – № 2. – С. 88–105.

Стаття надійшла до редакції 12.02.2013.

Апарова О.В. Анализ прозрачности государственных финансов в Украине

В статье проанализированы принципы прозрачности нормативно-правового регулирования государственных финансов. Исследованы основные требования обеспечения прозрачности по Международным стандартам в бюджетно-налоговой сфере МВФ. Определены проблемы прозрачности государственных финансов в Украине.

Ключевые слова: государственные финансы, налоговая сфера, фискальная система, бюджетные прогнозы, оценка прозрачности, общественная структура, стандарт прозрачности.

Апарова О. Analysis Fiscal Transparency in Ukraine

The principles of transparency, legal regulation of public finances are analyzed in the article. The basic requirements for ensuring transparency of IFRS in fiscal field IMF are explored. The main problems of transparency of public finance in Ukraine are determined.

The aim of the article is to assess the current Ukrainian legislation and practices of public sector finance with the international standards of transparency and openness of public finances, formulate recommendations for the amendment of the transparency and openness of public finance of Ukraine.

The most important prod to which standards of openness and transparency is still not implemented in Ukraine are: lack of clear division of competences between public authorities and the absence of clear and consistently applied procedures for public financial management and asset management; some restrictions declared free access to fiscal information that narrow range of information obligations of public authorities; the lack of well-defined areas of classified information; limited freedom of the media, heavy reliance of local governments on state administration.

The latter problem, which is a violation of our standards and analyzed at the same time reinforces and exacerbates the negative impact of the above factors, including numerous violations of applicable laws.

We also note that the standards of openness and transparency of public finances, even those that have been incorporated into Ukrainian legislation does not have sufficient constitutional guarantees. This leads to a situation where regulations to ensure consistency of Ukrainian legislation with international norms and practices are excessively sensitive to current political pressures. Solving these problems is crucial not only for the openness and transparency of public finances, but also for the functioning of the economy.

Key words: public finance, tax, fiscal system, budget projections, assessment of transparency, social structure, standard of transparency.