

УДК 336.142

Т. А. Васильєва, д-р екон. наук, професор

І. О. Школьник, д-р екон. наук, професор

Б. Є. Мершій, аспірант

Сумський державний університет, м. Суми, Україна

ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ, СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ

Т. А. Васильєва, д-р екон. наук, професор

И. А. Школьник, д-р екон. наук, професор

Б. Е. Мерший, аспирант

Сумской государственной университет, г. Сумы, Украина

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ, СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Tetyana Vasilyeva, Doctor of Economics, Professor

Inna Shkolnyk, Doctor of Economics, Professor

Borys Mershchii, PhD Student

Sumy State University, Sumy, Ukraine

TRANSPARENCY OF UKRAINIAN BUDGETARY POLICY, MODERN PROBLEMS

У статті розглянуто основні складові транспарентності бюджетної політики держави, що є запорукою формування демократичного суспільного ладу. Здійснено порівняння вітчизняних результатів оцінки транспарентності бюджетної політики з європейськими та загальносвітовими. Визначено ключові напрямки покращення вітчизняної транспарентності бюджетної політики за напрямками: відкритості бюджетної інформації, стану та ефективності бюджетного нагляду, стану громадської участі у бюджетному процесі.

Ключові слова: транспарентність бюджетної політики; бюджетна транспарентність; прозорість бюджету; відкритість, гласність бюджетної політики; проблеми транспарентності бюджету.

В статье рассмотрены основные составляющие транспарентности бюджетной политики государства, которая является залогом формирования демократического общественного строя. Проведено сравнение отечественных результатов оценки прозрачности бюджетной политики с европейскими и общемировыми. Определены ключевые направления улучшения отечественной транспарентности бюджетной политики по направлениям: открытости бюджетной информации, состояния и эффективности бюджетного надзора, состояния общественного участия в бюджетном процессе.

Ключевые слова: транспарентность бюджетной политики; бюджетная транспарентность; прозрачность бюджета; открытость, гласность бюджетной политики; проблемы транспарентности бюджета.

The article considers the main components of the state budget transparency policy, which is the key to the formation of a democratic social system. A comparison of domestic results of the evaluation of the transparency of the budget policy with the European and global ones has been made. The key directions of improving the domestic transparency of budgetary policy in the areas of: openness of budgetary information, the state and effectiveness of budgetary supervision, and the state of public participation in the budget process are determined.

Keywords: transparency of budgetary policy; budget transparency; openness, publicity of budget; problem of budget transparency.

Постановка проблеми. Створення основ транспарентності бюджетної політики є однією з передумов на шляху зростання соціально-економічного розвитку держави. Результатом створення транспарентного бюджетного середовища стає можливість легшого вирішення актуальних суспільних проблем із більшою ефективністю. Неналежний рівень транспарентності бюджетної політики надає підстави стверджувати про низьку ефективність діяльності органів державної влади та ігнорування інтересів громадськості. Транспарентна бюджетна політика своєю пріоритетною метою ставить забезпечення соціально-економічного розвитку за умов повноцінної участі громадянського суспільства. Аналіз актуального бюджетного досвіду розвинутих країн вказує, що держава не може позбавляти участі інститути громадянського суспільства, адже це призводить до порушення демократичних цінностей та ідеалів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Активними дослідженнями питань транспарентності бюджетної політики займаються такі міжнародні організації: МВФ, інститути Світового банку та інші. Найбільш ґрунтовні дослідження на сьогодні

проводить International Budget Partnership (Міжнародне бюджетне партнерство) [4]. Загальний рівень прозорості бюджетної політики в країні визначається з урахуванням трьох груп показників: відкритості бюджетної інформації, ефективності та стану бюджетного нагляду, рівня участі громадськості в бюджетному процесі.

Слід зазначити, що в науковій літературі питання прозорості бюджетної політики досліджували Б. Беніто, Ф. Бастіда [5], А. В. Дем'янюк [6], Ю. Д. Радіонов [3], Н. В. Винниченко [1], Д. Хелд [6] та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну кількість публікацій закордонних науковців, присвячених дослідженню проблем прозорості, питання прозорості бюджетної політики України є недостатньо дослідженим, оскільки бюджетна система поступово трансформується з метою наближення до європейських та світових вимог.

Метою статті є аналіз загального стану та рівня прозорості бюджетної політики в Україні, визначення сучасного кола актуальних проблем та напрямків їх перспективного вирішення.

Виклад основного матеріалу. Останнім звітом Міжнародного бюджетного партнерства став звіт за 2017 рік, що включив у себе огляд 115 країн, що були оцінені за 145 питаннями. Зазначимо, що це вже 6 випуск звіту, що проводиться цією організацією.

Враховуючи євроінтеграційні спрямування України, пропонуємо порівняти стан прозорості вітчизняної бюджетної системи з аналогічними показниками країн східної Європи, що вже є членами ЄС (таблиця).

Таблиця

Оцінка бюджетної прозорості країн Східної Європи за 2017 рік (бали)

Країна	Відкритість бюджетної інформації	Стан та ефективність нагляду	Рівень громадської участі
Румунія	75	63	6
Словенія	69	80	11
Болгарія	66	59	22
Чехія	61	82	9
Польща	59	82	24
Словаччина	59	56	9
Молдова	58	59	7
Хорватія	57	59	26
Україна	54	83	30
Угорщина	46	65	11
Сербія	43	63	2

Джерело: складено авторами за даними IBP [4].

Найвагомішою складовою, що піддається оцінці Міжнародного бюджетного партнерства, є група показників відкритості бюджетної інформації. Це наглядно підтверджується структурою питань, що оцінюються незалежними експертами. Приблизно 75 % питань відноситься до оцінки саме обсягу бюджетної інформації, що надається органами публічної влади для громадськості.

За результатами порівняння бюджетної прозорості виявлено, що Україна посідає на 9-е місце з 11 досліджуваних країн Східної Європи, що є членами ЄС. Детальний розгляд ключової складової бюджетної прозорості вказав, що вітчизняний рівень відкритості бюджетної інформації на 21 бал відстає від країни-лідера регіону – Румунії. Оцінка рівня відкритості бюджетної інформації України становить 54 бали зі 100 можливих, що відповідає обмеженому стану доступності інформації для громадськості. Для порівняння середньосвітовий показник відкритості становить 42 бали, а в регіоні Східна Європа – 59 балів. Отриманий Україною бал є результатом оцінки наявності та своєчасності публікації 8 ключових бюджетних документів: попередній бюджетний коментар (бюджетна резолюція), проект бюджету, закон про державний бюджет, проміжні бюджетні звіти, піврічний бюджетний звіт, звіт про виконання бюджету, аудиторський звіт та громадський бюджет. Дослідження вказує, що Україна із зазначеного переліку не публікувала лише піврічний

бюджетний звіт, що зазвичай містить інформацію про виконання бюджету на середину фінансового року та скоригований бюджетний прогноз на кінець року. Крім наявності та своєчасності публікації бюджетної документації, в огляді було оцінено повноту наданої інформації для кожного з представлених документів. У результаті оцінювання, найвищі результати отримали закон про державний бюджет (95 балів), проміжні бюджетні звіти (93 бали) та аудиторський звіт (86 балів). На обмеженому рівні повноти та результативності інформації були оцінені вітчизняний проект бюджету (48 балів), бюджетна резолюція (45 балів) та громадський бюджет (42 бали). Тобто стан відкритості бюджетної інформації в Україні не досягає достатнього рівня за загальносвітовими критеріями, проте наповненість ключових бюджетних документів отримала позитивну оцінку.

Звернемо більшу увагу на проблемні аспекти, що потребують вдосконалення згідно з оцінкою Міжнародного бюджетного партнерства. Наприклад, у проекті державного бюджету представлені прогнозні дані хоча б на 2 періоди вперед стосовно видатків бюджету лише за функціональною класифікацією та частково за економічною. Найвищі бали отримували країни, що надають громадськості прогнозну інформацію стосовно майбутніх видатків державного бюджету за трьома класифікаціями: функціональною, економічною, адміністративною. Особливо експерти відзначають необхідність покращення стану прогнозування видатків бюджету, враховуючи значний ступінь зовнішньої заборгованості України.

Також зазначено, що в проекті бюджету треба приділити більше уваги детальному прогнозуванню джерел доходів бюджету мінімум на 2 бюджетні періоди вперед. Експертами було оцінено, що надана прогнозна інформація охоплювала дві третини доходних джерел бюджету. Переважно прогнозні дані надані стосовно ключових податкових джерел, однак неподаткові доходи потребують більш детальної уваги. Також увагу пропонується приділяти відкритості інформації щодо боргового навантаження країни, зокрема про ключових закордонних та внутрішніх кредиторів країни, відсоткові ставки. Негативною оцінкою був охарактеризований аналіз бюджетної чутливості, що має передбачати можливі зміни бюджетної ситуації в умовах впливу ключових макроекономічних показників, зокрема індексу інфляції, зміни розміру реального ВВП та інше. Для України такі пропозиції стосовно аналізу бюджетної чутливості є особливо актуальними, зважаючи на сировинну залежність від енергоносіїв, нестабільну політичну складову та інші деструктивні фактори. Серед недоліків звіту про виконання бюджету можна виокремити відсутність порівняння прогнозних макроекономічних показників на початок року з отриманими результатами після закінчення бюджетного періоду.

На 33 бали зі 100 можливих був оцінений ступінь оцінки впливу нових реформ у різних сферах публічного життя на рівень доходів та видатків бюджету. Це можна пояснити тим, що проведення важливих реформ (освітньої, медичної) здійснюється з недостатнім ступенем врахування всіх факторів, що вплинуть на стан бюджетної системи в процесі їх реалізації. У розвинутих країнах кожен комплекс реформ представляється громадськості в досить деталізованому форматі, у тому числі враховуючи бюджетну складову.

Відсутня відкрита інформація стосовно прогнозування довгострокових бюджетних перспектив (більше 10 років), яка б враховувала різноманітні сценарії розвитку: демографічну ситуацію, макроекономічні оцінки, ризики різних видів. Обмежена консолідована інформація щодо благодійної допомоги, що надходить в Україну з різних напрямків. З'ясовано, що значної роботи потребує аспект стосовно відкриття інформації про фінансові та нефінансові активи, що належать державним органам влади: а саме їх кількість, стан, ринкова вартість.

Ситуація стосовно надання інформації про позабюджетні фонди в Україні потребує більшої деталізованості, оскільки вона надасть розуміння реального фінансового стану країни. В українських реаліях громадськість має отримувати достовірні дані стосовно стану Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування. Якщо враховувати

ситуацію залежності від експорту енергоносіїв, то фактично інформацію стосовно фінансового стану НАК «Нафтогаз України» слід відносити до категорії позабюджетних фондів. Зокрема, у бюджетних документах не надана відкрита інформація стосовно державних трансфертів до НАК «Нафтогаз України». Відсутність такої інформації у відкритому доступі потенційно зумовлює ризики приховування та маніпуляції бюджетними показниками.

Одним із напрямків покращення класифікації видатків в Україні, з огляду на міжнародні демократичні прагнення, має стати розроблення власних демографічних, гендерних, регіональних концепцій розподілення видатків. Якщо враховувати важливість аграрної складової бюджету, то можливо скласти певний різновид аграрного бюджетування, враховуючи географічну складову. Наприклад, досвід бюджетування в Індії враховує аспекти стратифікації суспільства. ООН здійснює підтримку гендерного бюджетування для забезпечення гендерної рівності.

Також більш висока оцінка відкритості бюджетної інформації потребує надання громадськості більш докладної інформації стосовно категорії боргу (зовнішній або внутрішній), загальної суми зовнішньої заборгованості, структури боргових інструментів та розміру відсоткових ставок за ними.

Незважаючи на відставання України від країн-сусідів за рівнем відкритості бюджетної інформації, існують і позитивні моменти оцінки. За станом та ефективністю нагляду та рівнем громадської участі в бюджетному процесі Україна посідає 1-е місце серед обраної групи країн. Попри це, за оцінками Міжнародного бюджетного партнерства, громадськості надається мало можливостей для участі в бюджетному процесі. За рівнем участі громадськості в бюджетному процесі Україна отримала оцінку 30 балів, що означає мінімальний рівень. У той же час як Румунія, що є лідером в регіоні, надає громадськості незначну можливість участі в бюджетному процесі, що підтверджується 6 балами оцінки.

Відзначимо, що дослідження стану громадської участі в бюджетному процесі вказало, що середньосвітовий рівень був оцінений лише у 12 пунктів зі 100 можливих. Жодній із досліджуваних країн не була надана оцінка на достатньому рівні (більше 61 бала). Зауважимо, що 4 країни демонстрували помірний стан участі громадськості в бюджетному процесі: Нова Зеландія (59 балів); Великобританія (57 балів); Австралія (41 бал) та Філіппіни (41 бал). Україна посідає 11-е місце у світі за досліджуваною групою транспарентності бюджетного процесу. Робота із залучення населення до участі в бюджетному процесі є достатньо складним процесом, що потребує насамперед часу для зміни суспільної свідомості, але, крім цього, необхідно створити оптимальний механізм для залучення громадськості.

Ще однією групою показників, що оцінюють стан транспарентності бюджетної політики, є індикатори стану та ефективності бюджетного нагляду. Глобальні тенденції свідчать, що лише 28 % країн досягли адекватного рівня законодавчого нагляду за бюджетним процесом. Дослідження вказує, що незалежні наглядові інституції, що контролюють усі етапи бюджетного процесу, існують у 24 % країн. Зазначено, що лише 8 країн мають незалежні наглядові органи з достатнім обсягом фінансування, а в інших випадках існують певне обмеження повноважень або недостатнє фінансування. В 44 % країн виявлено проблеми щодо успішного внесення поправок до бюджету, що були рекомендовані наглядовими органами. Країнами-лідерами за станом та ефективністю бюджетного нагляду було визнано Норвегію (91 бал), Німеччину (89 балів), Францію (85 балів), Індонезію (85 балів). Україна посідає 9-у позицію в загальносвітовому рейтингу з оцінкою 83 бали, що є позитивним здобутком.

Стан ефективності та нагляду за бюджетним процесом в Україні оцінений на рівні 83 балів, що відповідає достатньому рівню. Серед групи досліджуваних країн вітчизняні напрацювання у сфері бюджетного нагляду були оцінені найвищим балом. Україна отримала достатньо високі оцінки стану бюджетного нагляду як у процесі

розроблення та затвердження бюджету, так і в процесі його виконання. Одним із нових аспектів бюджетного нагляду, що починає з'являтися в розвинутих демократичних країнах – діяльність незалежних наглядових інституцій, основна мета яких полягає в підвищенні довіри до державних фінансів шляхом перевірки адекватності бюджетних прогнозів та незалежної перевірки дій державних органів влади. Незалежні фінансові установи можуть мати різноманітні організаційні форми, як, наприклад, парламентські бюджетні служби або фінансово-бюджетні ради. Але нині в Україні такої наглядової інституції не існує. Серед розглянутих країн Східної Європи вже є досвід функціонування подібних наглядових органів у Румунії, Словаччині, Болгарії, Хорватії, Угорщині, Сербії. Тобто вже наявний високий рівень бюджетного нагляду в Україні можна підвищити за рахунок переймання позитивних напрацювань країн-сусідів, що вже імплементували ці інституції в бюджетний процес.

Якщо розглядати отримані оцінки України у попередньому звіті за 2015 рік, то за всіма напрямками бюджетної транспарентності відбулися покращення. Так, рівень відкритості бюджетної інформації зріс з 46 балів у 2015 році до 54 у 2017 році. Аналогічні позитивні зрушення відбулися й в аспектах бюджетного нагляду: оцінка зросла з 79 балів у 2015 році до 83 балів у 2017 році. Залучення громадськості до бюджетного процесу також покращилося, адже оцінка з 23 балів у 2015 році зросла до 30 балів у 2017 році. Беззаперечно, порівнювати отримані бальні результати у 2015 та 2017 роках не варто, оскільки кожного року існують відмінності в ключових питаннях, перелік яких розширюється та видозмінюється. Зокрема, у звіті 2017 року значно переглянута методика оцінки участі громадськості через появу нових міжнародних принципів глобальної ініціативи прозорості в податково-фінансовій сфері. Але загальну тенденцію зміни можна аналізувати як і загальний рівень оцінки кожної зі складових бюджетної транспарентності. Проведене порівняння свідчить про позитивну тенденцію в напрямку покращення рівня бюджетної транспарентності в Україні.

Зауважимо, що загалом Україна має достатній рівень транспарентності бюджетної політики та бюджетного процесу, проте існують можливості підвищення її рівня та досягнення показників розвинутих країн. Досвід країн, що досягли покращення транспарентності бюджетної політики, свідчить про поліпшення результатів управління публічними коштами, що неодмінно впливає на якість життя суспільства. Також існують інші наслідки покращення бюджетної транспарентності, зокрема вирішуються деякі корупційні проблеми в публічному секторі.

Висновки і пропозиції. Слід відзначити вітчизняні здобутки в напрямку покращення транспарентності бюджетної політики. Серед основних позитивних сторін слід відзначити поступове залучення громадськості до бюджетного процесу на різних його етапах, а також публікацію громадського бюджету, що загалом впливає на якість бюджетної документації. Однозначними недоліками визнано відсутність опублікованих проміжних бюджетних звітів, зокрема піврічного звіту, хоча рекомендації щодо його запровадження пропонувалися експертами починаючи з 2008 року. Зазначимо й необхідність врахування більшої кількості небюджетних чинників при бюджетному плануванні, зокрема взаємозв'язку бюджету та політичної ситуації в країні. Експерти відзначають необхідність порівняння ключових макроекономічних показників на початок бюджетного року з фактично отриманими результатами на кінець, оскільки це акцентує увагу громадськості на проблемних аспектах. Якщо ж розглядати транспарентність бюджетної політики в розрізі громадської участі, то державою мають впроваджуватися такі заходи: створення механізмів взаємодії державних органів влади та населення з питань бюджету на різних етапах. Також слід поступово впроваджувати практики залучення громадян до бюджетних слухань та незалежних аудиторських перевірок. Подальші кроки в напрямку покращення бюджетного нагляду мають акцентуватися на створенні незалежних фінансових органів нагляду за бюджетною діяльністю та регулярній і прискіпливій перевірці звітів наглядових органів.

Вирішення окреслених проблемних аспектів транспарентності бюджетної політики приведе до формування громадської культури відкритої взаємодії суспільства з органами державної влади, підвищить ефективність використання публічних коштів, виступить превентивним заходом до нецільового використання ресурсів. А загалом забезпечить основну мету бюджетної політики – підвищення рівня соціально-економічного розвитку та створення умов макроекономічної стабілізації.

Список використаних джерел

1. Винниченко Н. В. Проблеми забезпечення транспарентності бюджетного процесу в Україні. *Бізнес-навігатор*. 2017. № 3 (42). С. 127–133. URL: http://business-navigator.ks.ua/journals/2017/42_2017/28.pdf.
2. Дем'янюк А. В. Проблеми та перспективи забезпечення прозорості бюджетного процесу а субнаціональному рівні. *Наука й економіка*. 2012. № 1 (25). С. 30–37.
3. Радіонов Ю. Д. Прозорість бюджетної системи – гарантія її ефективності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 14. С. 14–21.
4. International Budget Partnership. URL: <https://www.internationalbudget.org>.
5. Benito B., Bastida F. Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*. 1988. № 69 (3). Pp. 403–417.
6. Heald D. Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration*. 2003. № 81 (4). Pp. 723–759.

References

1. Vynnychenko, N. V. (2017). Problemy zabezpechennia transparentnosti biudzhethnoho protsesu v Ukraini [Transparency problems of the budget process in Ukraine]. *Biznes-navihator – Business Navigator*, 3 (42), 127–133. Retrieved from http://business-navigator.ks.ua/journals/2017/42_2017/28.pdf.
2. Demianiuk, A. V. (2012). Problemy ta perspektyvy zabezpechennia prozorosti biudzhethnoho protsesu a subnatsionalnomu rivni [Problems and perspectives of ensuring the transparency of the budget process at the subnational level]. *Nauka i ekonomika – Science and Economics*, 1 (25), 30–37 [in Ukrainian].
3. Radionov, Yu. D. (2013). Prozorist biudzhethnoi systemy – harantiia yii efektyvnosti [Transparency of the budget system – guarantee of its efficiency]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 14, 14–21 [in Ukrainian].
4. International Budget Partnership. Retrieved from <https://www.internationalbudget.org>.
5. Benito, B., Bastida, F. (1988). Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*, 69 (3), 403–417 [in English].
6. Heald, D. (2003). Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice, *Public Administration*, 81 (4), 723–759.

Васильєва Тетяна Анатоліївна – доктор економічних наук, професор, Директор ННІ фінансів, економіки та менеджменту імені Олега Балацького, Сумський державний університет (вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми, 40007, Україна).

Васильєва Татьяна Анатольевна – доктор економічних наук, професор, Директор учебно-научного інституту фінансів, економіки та менеджменту імені Олега Балацького, Сумської державної університету (вул. Римського-Корсакова, 2, г. Суми, 40007, Україна).

Vasilyeva Tetyana – Doctor of Economics, Professor, Director of Oleg Balatskyi Academic and Research Institute of Finance, Economics and Management, Sumy State University (2 Rymyskogo-Korsakova Str., 40007 Sumy, Ukraine).

Школьник Інна Олександрівна – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів, банківської справи та страхування, Сумський державний університет (вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми, 40007, Україна).

Школьник Инна Александровна – доктор економічних наук, професор, заведуюча кафедрой фінансів, банківського дела та страхування, Сумської державної університету (вул. Римського-Корсакова, 2, г. Суми, 40007, Україна).

Shkolnyk Inna – Doctor of Economics, Professor, Head of department of finance, banking and insurance, Sumy State University (2 Rymyskogo-Korsakova Str., 40007 Sumy, Ukraine).

Мерщій Борис Євгенович – аспірант, Сумський державний університет (вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми, 40007, Україна).

Мерщій Борис Евгеньевич – аспірант, Сумської державної університету (вул. Римського-Корсакова, 2, г. Суми, 40007, Україна).

Mershchii Borys – PhD Student, Sumy State University (2 Rymyskogo-Korsakova Str., 40007 Sumy, Ukraine).

E-mail: b.mershchii@gmail.com