

ПРОЗОРІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена низці проблем прозорості (транспарентності) державних фінансів. Вони стосуються дослідження таких питань, як зміст понять «прозорість державних фінансів» і «прозорість бюджету», механізм забезпечення прозорості державних фінансів, проблеми прозорості державних фінансів в Україні.

Побудова сучасних фінансових відносин вимагає серйозних підходів до визначення якісних характеристик взаємодії державних органів, населення, бізнес-кіл. Розвиток економічної думки, поглиблення розуміння взаємозалежностей мікро- та макроекономічних процесів обґрунтовують об'єктивну потребу належного розкриття інформації про їх фінансово-господарський стан як комерційними структурами, так і державними органами. Це створює підставу для побудови ефективної взаємодії державного і приватного секторів економіки на благо досягнення сталого розвитку суспільства та кожного з його членів.

Протягом останніх двох десятиліть усе більшої актуальності набувають питання транспарентності функціонування держави. Це є закономірним наслідком інтернаціоналізації господарського життя та глобалізації його розвитку. Загострення питань, які стосуються формування умов для сталого розвитку, недопущення регіональних та глобальних фінансових криз, зумовлюють об'єктивну необхідність ефективного ризик-менеджменту та забезпечення фінансової безпеки. У вирішенні цих проблем центральне місце, цілком слушно, належить провідній ланці державних фінансів – бюджету, тому що він концентровано виражає цілі й завдання національного розвитку, основні заходи й засоби їх досягнення, наміри уряду тощо. Економісти вважають бюджет «універсальним інструментом контролю», оскільки завдяки його безпосередньому зв'язку з валовим

внутрішнім продуктом та соціально-економічною ситуацією, а також масштабним перерозподільним процесам бюджет держави здатний «сигналізувати» про динаміку ВВП та розвиток національної економіки в цілому. Саме тому оприлюднення бюджетної інформації набуває особливого значення в сучасному світі.

Прозорість діяльності держави є предметом наукових досліджень та обговорення науковців і практиків як у західній літературі, так і в роботах українських та російських дослідників, серед яких Дж. Акерлоф, О. Афанасьєва, В. Гурковський, Н. Колесникова, Дж. Кошітц, А. Макаров, С. Прокофьев, О. Пухкал, С. Сіманські, М. Спенс, Дж. Стігліц та інші. Як правило, увага вітчизняних та російських науковців зосереджена на питаннях політично-демократичного характеру: яким чином прозорість впливає на демократизацію суспільства, розвиток громадянського суспільства, наскільки вона сприяє формуванню відповідального уряду, недопущенню зловживань з боку влади та боротьбі з корупцією, крадіж організації державного адміністрування тощо. Але проблема забезпечення транспарентності держави має також ще один значущий ракурс – фінансовий. Прозорість державних фінансів і бюджету як їх центральної ланки можна вважати одним із ключових параметрів ефективності державного управління. Саме цьому питанню й присвячене дане дослідження, мета якого полягає в аналізі механізму забезпечення та шляхів досягнення транспарент-

**Лідія
Гладченко,**
к.е.н., доцент
кафедри фінансів
ДВНЗ «Київський
національний
економічний
університет імені
Вадима Гетьмана»

МАКРОЕКОНОМІКА

ності державних фінансів. Для виконання зазначеної мети ми спочатку визначимо, який зміст вкладається в поняття «бюджетна прозорість» і «прозорість державних фінансів», з'ясуємо історичні витoki прозорості взагалі, а далі перейдемо до питання структури механізму забезпечення прозорості державних фінансів, а також проаналізуємо основні проблеми транспарентності держави в Україні.

Історично виникнення інституту прозорості дослідники пов'язують, у першу чергу, із забезпеченням свободи преси [1]. Саме засоби масової інформації відкривають широким колам населення доступ до інформації, поширюють її. У 1766 р. у Швеції вперше було започатковано інститут вільної преси завдяки ухваленню Закону про свободу видань, який гарантував доступ до офіційної інформації та обмежував коло питань, які не можуть бути опубліковані. Але витoki оприлюднення державою інформації про свою діяльність можна знайти ще в Римському праві та в античних містах-полісах. Разом з тим, масштабне поширення законодавчого закріплення свободи преси та інформації, гласності й прозорості державного управління, порядку розкриття інформації про діяльність державних органів відбулося в ХХ столітті під впливом потужного господарського розвитку багатьох країн світу і загострення в них суперечностей між державним і приватним секторами економіки. Актуалізація питань підвищення ефективності функціонування національної економіки та фінансових ринків висунула на передній план транспарентність бюджету держави. Піонерами впровадження практики відповідальної фіскальної поведінки, одним із головних інструментів якої якраз і є бюджетна прозорість, є Нова Зеландія, Австралія, Великобританія.

Зміст бюджетної прозорості зводиться окремими дослідниками до забезпечення доступу широких верств населення країни до процесу формування, затвердження й виконання бюджету держави [2]. Інакше кажучи, йдеться про доступ громадян до бюджетного процесу. З другого боку, коли розглядаються питання прозорості держави (державного управління, державного адміністрування, державного сектору

тощо), то переважна більшість дослідників трактують її зміст не як доступ до бюджетного процесу, а як доступ до інформації, ступінь інформованості населення про діяльність держави. Аналізуючи це питання, варто звернутися до стандартів, вироблених у західних країнах, які мають значно більший досвід розбудови інституту транспарентності, ніж Україна та країни пострадянського простору.

Серед міжнародних стандартів, які містять рекомендації з питань бюджетної прозорості, можна назвати рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо Найкращої практики транспарентності бюджету (OECD Best Practice for Budget Transparency, 2001) [3]. Слід зауважити, що традиційно до бюджету не включається позабюджетна діяльність уряду. Крім того, в ньому відображаються лише бюджетні ресурси, які держава отримує і витрачає в грошовій формі, а реальні та фінансові активи та зобов'язання – не включаються. Також бюджет не показує квазіфіскальні операції (операції, які призводять до прихованого субсидування та кредитування урядом суб'єктів господарювання, неявного перекидання урядових витратків на інших суб'єктів). Отже, бюджет не дає повного уявлення про місце, роль і вплив держави на розвиток, усі її операції та фінансовий стан уряду. Частково ця проблема вирішується, зокрема, через вимогу консолідувати дані про бюджет і позабюджетну діяльність уряду, розширюючи, таким чином, межі бюджету. Але активи, зобов'язання, квазіфіскальні операції в принципі не можуть бути включені до складу бюджету і потребують окремого обліку й звітності.

ОЕСР у вищезазначеному документі під бюджетною прозорістю розуміє повне, своєчасне й систематизоване розкриття всіх відповідних бюджетно-фінансових відомостей, а серед рекомендацій щодо змісту бюджетної прозорості висуває вимоги не лише до бюджетної інформації, але й в більш широкому сенсі – з включенням активів і зобов'язань уряду. Тобто сам термін «бюджет» не зовсім адекватно розкриває реальний зміст поняття «прозорість (транспарентність) бюджету» так, як її визначають у розвинених країнах.

Практика відповідального державного управління в розвинених країнах вже давно не обмежується бюджетом держави, тому в ній виділяється поняття «фіскальна прозорість» або «прозорість публічних фінансів». Зокрема, Міжнародний валютний фонд визначає фіскальну транспарентність наступним чином [4]: «Публічна відкритість щодо структури уряду та його функцій, намірів податково-бюджетної політики, рахунків публічного сектору та прогнозів. Вона охоплює швидкий доступ до надійної, загальної, своєчасної, зрозумілої та міжнародно порівняної інформації про діяльність уряду у такий спосіб, щоб електорат і фінансові ринки могли точно оцінити фінансову позицію уряду і реальні витрати й вигоди діяльності уряду, включаючи теперішню та майбутню їх економічне і соціальне значення». Отже, суть питання зводиться до розкриття інформації, доступу до неї. Дана інформація стосується не бюджету, а всієї діяльності уряду. При цьому ставляться вимоги й щодо якісних характеристик інформації (надійність, своєчасність, зрозумілість і т.д.), з чого в неявний спосіб випливають також вимоги до організації управління державними фінансами. В останньому випадку йдеться про чіткі й зрозумілі функції державних органів, розробленість цілей податково-бюджетної політики, середньострокових бюджетних прогнозів, належний облік та звітність у сфері державних фінансів у

цілому, наявність аналітичних оцінок і врахування рекомендацій міжнародних стандартів при укладанні статистики державних фінансів, наявність висновків контролюючих органів, перш за все, державного аудиту. Основні елементи, які формують механізм прозорості державних фінансів, відображено на рис.1.

Можна зробити висновок, що формування інституту прозорості виходить за рамки простого забезпечення доступу до інформації і передбачає вирішення двох ключових завдань: по-перше, законодавче закріплення вимог до розкриття інформації про державну діяльність з деталізацією прав, обов'язків, відповідальності державних органів за надання інформації, вимог до якості та строків надання інформації, встановлення чіткого переліку інформації, яка не оприлюднюється; по-друге, належна організація державного управління як основи прозорості.

Серед елементів механізму забезпечення прозорості базову роль відіграють правові інструменти, які створюють інформаційну відкритість. В Україні базовим для формування інституту прозорості є Закон «Про інформацію». Відповідно до його нової редакції [5], яка набуває чинності із середини травня 2011 року, проголошується (стаття 2) низка принципів організації інформаційних відносин (рис. 2).

У статті 3 зазначеного Закону серед основних напрямів державної інформа-



Рис.1. Основні елементи, які формують механізм забезпечення прозорості державних фінансів

ційної політики затверджено «забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень». Далі стаття 6 – Гарантії права на інформацію – закріпила, що «право на інформацію забезпечується, зокрема, обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і про прийняття рішень». Разом з тим, у статті 5 визначено, що «реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб». Дане коло прав, свобод та законних інтересів настільки невизначене, що створює фактично безперешкодні можливості для оголошення в інтересах окремих осіб певної інформації такою, розкриття якої може завдати шкоди. Таким чином у законодавстві вже закладено інструмент необґрунтованого порушення гарантії права на інформацію.

Серед видів інформації в Законі відсутнє поняття «публічна інформація», а інформація про суспільне і державне життя віднесена до інформації довідково-енциклопедичного характеру. Це призводить до невизначеності, зокрема, публічної інформації з питань діяльності суб'єктів владних повноважень. Через це не може бути досягнута реальна підзвітність суспільству державних органів влади та управління, яка забезпечується в інших країнах. У цьому ж контексті можна проаналізувати і статтю 18, де проголошено, що «офіційна державна статистична інформація підлягає систематичному опри-

людненню. Держава гарантує суб'єктам інформаційних відносин відкритий доступ до офіційної державної статистичної інформації, за винятком інформації, доступ до якої обмежений згідно із законом». Ці положення закону встановлюють лише загальні засади, їм бракує деталізації механізмів, зокрема: конкретного переліку публічних документів (те, що входить до складу державної статистичної інформації), встановлення строків і конкретних відповідальних осіб/органів, які мають її оприлюднювати, їх відповідальності при невиконанні або несвоечасному виконанні зобов'язань щодо забезпечення інформаційної відкритості. При цьому мається на увазі, що ці норми мають бути регламентовані іншими нормативно-правовими актами.

Отже, можна зробити висновок, що в Україні правовий інститут прозорості державних фінансів знаходиться лише на початковому етапі свого формування, він ще не має цілісного характеру – правові норми, які стосуються прозорості бюджету, розпорочені серед численних законів та підзаконних актів; також цьому інституту властивий декларативний характер: йому бракує конкретних механізмів, що можуть забезпечити реальну дієвість. Ці висновки досить просто підтверджуються дійсним станом речей. Для цього достатньо зайти на офіційний сайт провідного фінансового органу – Міністерства фінансів України – і подивитися офіційно оприлюднену інформацію, дати оцінку її повноті та деталізації.

Разом з тим, за деякими дослідженнями Україна демонструє міжнародній спільноті постійний прогрес відкри-

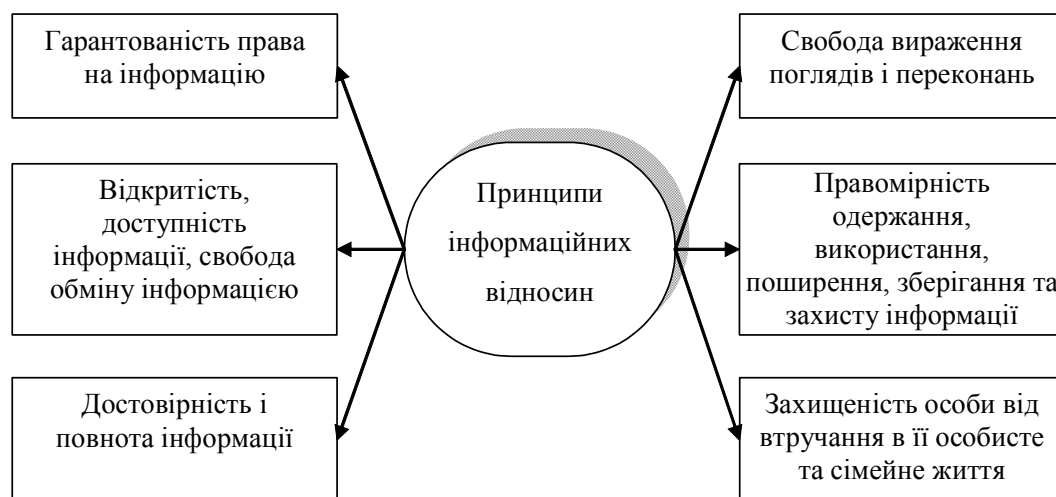


Рис. 2. Принципи інформаційних відносин в Україні

тості бюджету. Відома американська неурядова організація Міжнародне бюджетне партнерство (International Budget Partnership) з 2005 року провадить дослідження і раз на два роки публікує звіт про оцінку прозорості бюджету за 100-бальною шкалою (індекс відкритості бюджету – Open Budget Index).

Для розрахунку індексу оцінюються кількісні та якісні характеристики інформації, яку національні уряди публікують у ключових бюджетних документах, ефективність бюджетного контролю з боку законодавчої та виконавчої влади, можливості громадян брати участь у процесі ухвалення рішень по державному бюджету. Україна восени 2010 р. знаходилася на 19 місці, отримавши 62 бали зі 100 можливих, а до цього вона посідала 26-е місце і мала 55 балів. У звіті про дослідження індексу відкритості бюджету прогрес України підкреслюється окремо [6], тому що потрапляння нашої країни до групи країн зі значним обсягом відкритої інформації (нижня межа якого становить 61 бал) є нетиповим: загальна тенденція свідчить, що країни з віднос-

но низьким рівнем ВВП на душу населення (до яких належить Україна) демонструють фрагментарне розкриття бюджетної інформації і низький рівень бюджетної прозорості.

Загальні висновки звіту в 2010 році звучать мало оптимістично: у цілому за дослідженими країнами стан бюджетної прозорості є незадовільним; у середньому уряди публікують менше, ніж половину бюджетної інформації, яку вони мають оприлюднювати. Зазначається, що «лише скромна меншість країн може вважатися країнами з відкритими бюджетами, тоді як більшість країн надають вкрай недостатню інформацію про бюджет» [6].

Перед Україною постає низка проблем, вирішення яких є нагальними для побудови відповідальної бюджетної практики та прозорості бюджету і державних фінансів у цілому:

✓ бюджетна інформація, яка офіційно розкривається, має бути більш детальною, постатейною як за доходами, так і за видатками, а також охоплювати репрезентативний період часу;

✓ необхідно провадити аналіз результатів і наслідків податково-бюджет-

Таблиця 1

Розподіл країн за балами Індексу відкритості бюджету в 2010 р. [6]

Бали індексу	Кількість країн	Країни
Розширена інформація (бали індексу 81-100)	7	Нова Зеландія, Норвегія, Великобританія, США, Франція, Швеція, Південна Африка
Значна інформація (бали індексу 61-80)	13	Бразилія, Німеччина, Індія, Іспанія, Колумбія, Перу, Польща, Словенія, Україна, Чехія, Чилі, Шрі-Ланка, Південна Корея
Деяка інформація (бали індексу 41-60)	33	Аргентина, Азербайджан, Бангладеш, Болгарія, Боснія, Ботсвана, Гана, Гватемала, Грузія, Єгипет, Індонезія, Йорданія, Італія, Кенія, Коста-Рика, Македонія, Малаві, Мексика, Монголія, Намібія, Непал, Папуа Нова Гвінея, Португалія, Росія, Румунія, Сербія, Словачія, Таїланд, Танзанія, Туреччина, Уганда, Філіппіни, Хорватія
Мінімальна інформація (бали індексу 21-40)	19	Албанія, Ангола, Афганістан, Венесуела, Замбія, Ємен, Казахстан, Ліберія, Ліван, Малі, Малайзія, Марокко, Мозамбік, Нікарагуа, Пакистан, Сальвадор, Тимор-Леште, Тринідад і Тобаго, Еквадор
Скудна інформація (бали індексу 0-20)	22	Алжир, Болівія, Буркіна-Фасо, В'єтнам, Гондурас, Конго, Домініканська Республіка, Ірак, Камбоджа, Камерун, Китай, Киргизька Республіка, Нігер, Нігерія, Руанда, Сан-Томе і Принсіпі, Саудівська Аравія, Сенегал, Судан, Фіджі, Чад, Екваторіальна Гвінея

ної політики та розкривати цю інформацію суспільству;

✓ потрібно мати достатньо повну інформацію про позабюджетні фонди і укласти статистику, яка показує консолідовану фінансову позицію уряду, яка охоплює дані бюджету та усіх позабюджетних фондів;

✓ нагальною необхідністю є розроблення середньострокових бюджетних прогнозів та забезпечення спадкоємності відповідальності урядів при зміні влади;

✓ в Україні не оприлюднюються дані щодо реальних та фінансових активів, які належать уряду та органам місцевого самоврядування, та їх зобов'язання (баланси активів і зобов'язань);

✓ актуальною проблемою є публікація фінансової звітності державних і комунальних підприємств, її підтвердження аудиторами;

✓ на сьогодні результати державного фінансового контролю мають переважно інформативний характер – реальні наслідки контрольних заходів є невідчутними і не сприяють підвищенню ефективності державних фінансів (зокрема держаний фінансовий аудит, який здійснює в системі виконавчої влади Державна фінансова інспекція України, нині становить близько 2-3 % від загальної кількості проведених контрольних заходів), немає належної відповідальності посадових осіб, які допускають порушення при виконанні бюджету;

✓ вкрай неефективна корумпована система державних закупівель, яка не сприяє економії бюджетних коштів, не дозволяє швидко і якісно задовольняти потреби в бюджетній сфері.

Сьогодні прозорість функціонування держави розглядається як фундамент забезпечення підзвітності влади і є однією з ключових характеристик ефективного державного управління, які мінімізують корупцію бюрократичного апарату і визначають якість державної влади. Наявність серйозних проблем у сфері забезпечення прозорості бюджету і всієї діяльності держави в Україні підтверджує індекс корупції (corruption perception index), який щорічно публікує Transparency International. Максимальне значення індексу дорівнює 10 і свідчить про найнижчий рівень корупції. Україна в 2010 році серед 178

країн посіла 134 місце (індекс становить 2,4), а в 2009 р. – 146 місце (індекс корупції 2,2) [7]. При цьому спостерігається відсутність позитивної тенденції: в 2001 р. індекс для України становив 2,3. Дані показники свідчать про об'єктивно наявну проблему, яка потребує негайного вжиття заходів для її вирішення. Прозорість бюджету, яка здатна розкрити інформацію про головні фінансові потоки уряду та підстави прийняття тих чи інших фінансових рішень, є найкращим інструментом у боротьбі зі зловживаннями.

ВИСНОВКИ

Підбиваючи підсумки проведеного дослідження, можна зазначити, що теорія і практика державних фінансів і державного управління визнає безпосередню залежність між ефективним управлінням і рівнем та якістю соціально-економічного розвитку. Прозорість бюджету та державних фінансів у цілому характеризує якісний стан фінансових відносин держави та визначає ефективність державного управління.

Поняття бюджетної прозорості є дещо вузким за поняття прозорості державних фінансів. Але в міжнародній практиці вони використовуються фактично як синоніми. Їх зміст передбачає забезпечення доступу до інформації про стан бюджету і державних фінансів у цілому, а також про реальні та фінансові активи і зобов'язання уряду та органів місцевого самоврядування. При цьому в національних законодавствах розвинених країн і міжнародними організаціями вироблені чіткі вимоги до якісних характеристик інформації, що зумовлює об'єктивну потребу вирішення двох ключових завдань: формування правового поля та адекватних управлінських технологій в системі державних фінансів (розмежування функцій і повноважень органів державної влади, належного обліку, статистики й звітності, контролю, ясних процедур ухвалення рішень і взаємодії із засобами масової інформації). Отже, формування інституту прозорості виходить за рамки простого забезпечення доступу до інформації, сприяє кращому державному управлінню.

В Україні правовий інститут прозорості державних фінансів знаходиться

лише на початковому етапі свого формування, він ще не має цілісного характеру – правові норми, які стосуються прозорості державних фінансів, розпорошені серед численних законів та підзаконних актів; також цьому інституту властивий декларативний характер – йому бракує конкретних механізмів, що можуть забезпечити реальну дієвість. Це підтверджують міжнародні рейтинги України за рівнем прозорості бюджету, а також індексом корупції і вимагають розробки та впровадження національних стандартів транспарентності державних фінансів, які сприятимуть найкращому задоволенню потреб населення України та міжнародній конкурентоспроможності нашої країни в сучасному світі.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Гурковський В.І.* Шлях адаптації світового досвіду розвитку транспарентності публічного адміністрування до українських реалій // Гурковський В.І./ Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 15. – С. 91-94.
2. *Прокофьев С.Е., Макаров А.В.* Обеспечение бюджетной транспарентности в зарубежных странах // С.Е. Прокофьев, А.В. Макаров / Финансы. – 2010. – № 4. – С. 62-64.
3. OECD Best Practice for Budget Transparency. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/>
4. Manual on Fiscal Transparency. – Режим доступу: <http://www.imf.org/>
5. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» від 13.01.2011 № 2938-VI – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
6. Обзор открытости бюджета 2010 / International Budget Partnership. – Режим доступу: <http://internationalbudget.org/>
7. Transparency International. – Режим доступу: <http://www.transparency.org/>
8. *Афанасьева О.* Прозрачность и подотчетность власти. Канадский урок // О. Афанасьева / Мировая экономика и международные отношения. – 2010. – № 10. – С. 108-118.
9. *Колесникова Н.А.* Транспарентность и мировая экономика // Н.А. Колесникова / Экономические науки. – 2008. – № 3 (40). – С. 385-388.
10. *Пухкал О.* Прозорість як найважливіший чинник модернізації державного управління // О. Пухкал / Вісник Національної академії України при Президентіві України. – 2010. – № 1. – С. 13-22.

РІСНУ