

МАКРОЕКОНОМІЧНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

УДК 336.14:005

Н. В. Винниченко

Українська академія банківської справи, м. Суми

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТОМ

В статті розглядається закордонний досвід реформування системи управління бюджетом та її значення для соціально-економічного розвитку держави, а також визначено сутність і проблеми формування такої системи в Україні.

Ключові слова: система управління бюджетом, фінансова політика, принципи фінансового управління, бюджетна політика, фінансова стабільність.

В статье рассматривается зарубежный опыт реформирования системы управления бюджетом и ее значение для социально-экономического развития государства, а также определены сущность и проблемы формирования такой системы в Украине.

Ключевые слова: система управления бюджетом, фискальная политика, принципы финансового управления, бюджетная политика, фискальная стабильность.

The article deals with foreign experience in reforming the system of budget management and its significance for social and economic development of the state, defining the essence and the problems of forming this type of system in Ukraine.

Keywords: system of budget management, fiscal policy, principles of financial management, fiscal policy, fiscal stability.

Протягом останніх десятиліть практично в усіх європейських країнах була проведена або проводиться реформа системи управління бюджетом. Дані реформи покликані посилити стабільність фінансової системи країн, підвищити ефективність використання бюджетних ресурсів та поглибити ступінь відповідальності державної влади та високопосадовців з метою уникнення нецільового використання бюджетних коштів. Першою країною, яка вдало реформувала системи управління бюджетом була Великобританія, досвід якої став використовуватись в подальшому іншими країнами Європейського співтовариства. Таким чином, використання основних концептуальних засад формування та реформування системи управління бюджетом європейських країн, з урахування особливостей вітчизняної бюджетної системи, може стати пріоритетним напрямком для проведення реформ в Україні.

Формування та реформування бюджетних систем є основним об'єктом дослідження у роботах низки науковців: Бриджмена Д. М. [8], Добажевської А. [10], Іванової Е. С. [4], Земітана Г. [3], Косіковськи С. [10], Пасічника Ю. В. [6], Савчук Н. В. [7] та інших.

Не зважаючи на велику кількість робіт, які стосуються реформування бюджетної системи різних країн світу, питання визначення та запровадження концептуальні засади формування системи управління бюджетом залишаються мало дослідженими.

Головною метою цієї роботи є дослідження концептуальних засад формування системи управління бюджетом.

Система управління бюджетом відображає основні орієнтири державної бюджетної політики, визначає інвестиційну привабливість держави і значною мірою впливає на якість життя населення. При цьому Міністерство фінансів або інший уповноважений орган, що проводить бюджетну політику, неминуче опиняється перед вибором між соціальною і фінансовою стабільністю держави. У той же час, не можливо перебільшити значення системи управління бюджетом у соціально-економічному розвитку держави (рис. 1).

У 1998 році у Великобританії було розпочато масштабну реформу системи управління бюджетом, основні засади якої були представлені широкому загалу у Кодексі фіскальної стабільності [9], який сформував підхід до прозорого управління державними фінансами з боку уряду в довгострокових інтересах держави, так в подальшому став основою реформи системи управління бюджетом як у Англії, так і у інших країнах Європейського співтовариства.

Основу кодексу представлено трьома ключовими постулатами:

- стабільне економічне середовище є життєво важливим для процвітання держави і досягається через зростання рівня зайнятості населення;
- фіскальна політика має критичний вплив на економічну стабільність держави;
- фіскальна політика, що провадиться урядом не може ставити під загрозу стабільне економічне середовище країни. Адже, вона може бути джерелом нестабільності економіки країни.

Кодекс фіскальної стабільності був розроблений з метою усунення існуючих недоліків в рамках фіскальної політики. Зокрема, він задекларував відкритість, прозорість і підзвітність фіскальної політики, враховуючи особливості бюджетної та грошово-кредитної політики та поглибив вимоги до якості інформації, що виставляється на розсуд громадськості.

Метою впровадження Кодексу стало поліпшення проведення фіскальної політики через визначення принципів, які повинні визначати розробку і реалізацію фіскальної політики і зміцнення вимог до бюджетної звітності. Варто зазначити, що згідно з Кодексом фіскальна політика включає політику управління боргом.

До принципів фінансового управління було віднесено:

I. Принцип прозорості (транспарентності) у сфері фіскальної політики, реалізація фіскальної політики через публікацію державних рахунків.

Принцип прозорості означає, що уряд повинен опублікувати достатній обсяг інформації, щоб дозволити громадськості ретельно дослідити проведення фіскальної політики і стан державних фінансів, та не повинен приховувати інформацію за винятком випадків, коли публікація інформації буде чинити:

1. Істотну шкоду національній безпеці, обороні чи міжнародним відносинам країни.
2. Заважати розслідуванню кримінального провадження, запобігати злочину, або порушувати принципи цивільного судочинства.
3. Порушуватиме право на недоторканність приватного життя.
4. Порушуватиме право осіб щодо підтримання конфіденційного зв'язку з урядом.
5. Порушуватиме здатність уряду проводити комерційну діяльність.

6. Порухуватиме цілісність процесів прийняття рішень і консультування з питань політики в уряді.

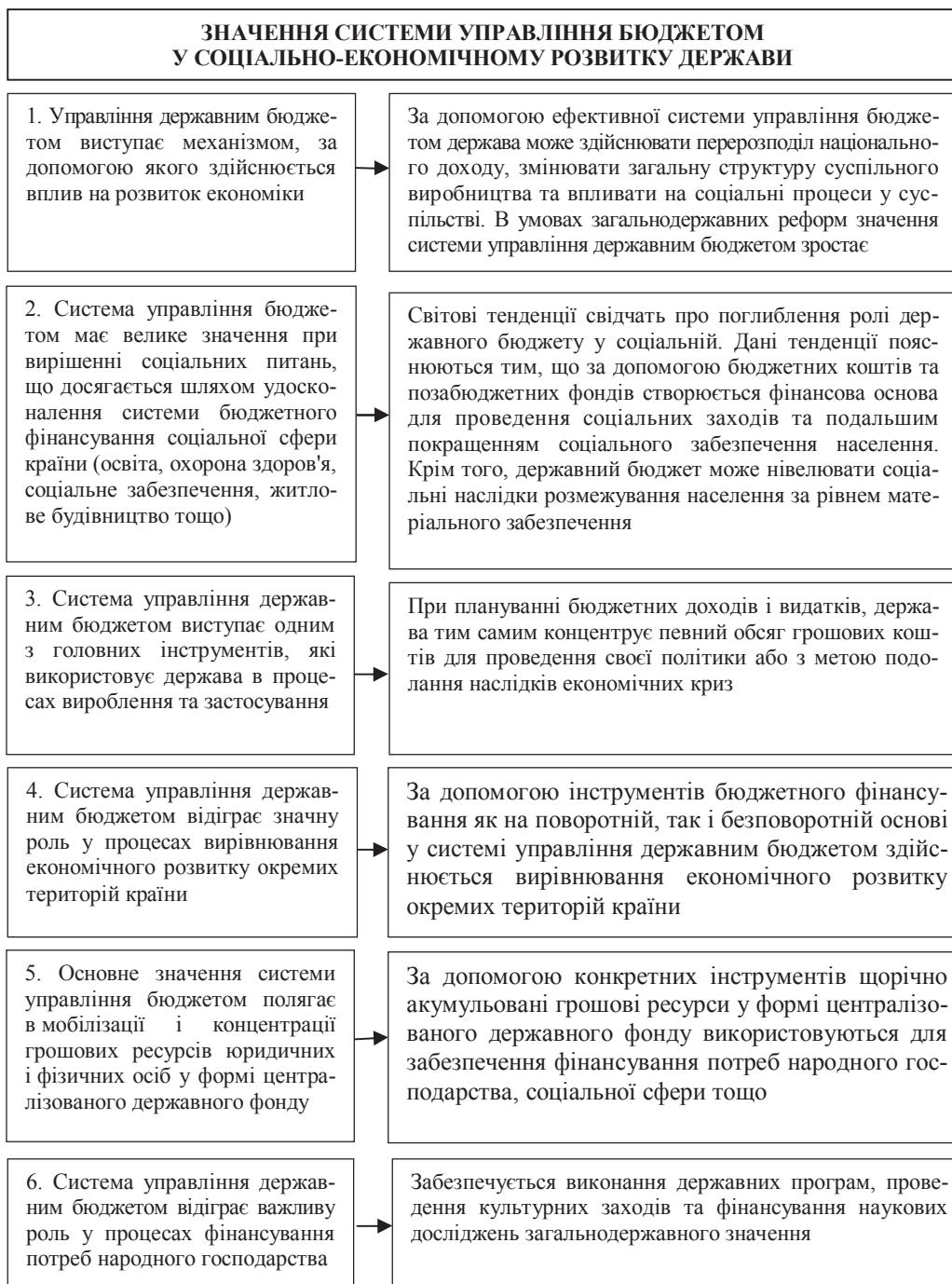


Рис. 1. Значення системи управління бюджетом у соціально-економічному розвитку держави [1; 2; 5; 8]

II. Принцип стабільності у фіскальному процесі прийняття рішень і в тому, які наслідки матиме фіскальна політика на економіку в цілому.

Принцип стабільності означає, що уряд повинен будувати фіскальну політику відповідно до центральної економічної мети щодо високих і стабільних рівнів економічного зростання та зайнятості.

III. Принцип відповідальності означає, що уряд повинен виважено працювати у сфері фіскальної політики і управляти державними активами, зобов'язаннями і фінансовими ризиками з метою забезпечення стійкого фінансового становища країни в довгостроковій перспективі.

IV. Принцип справедливості, в тому числі щодо майбутніх поколінь.

Принцип справедливості означає, що, уряд повинен прагнути будувати фіскальну політику таким чином, щоб враховувати фінансові наслідки для майбутніх поколінь, а також його вплив на сучасну сферу розподілу.

V. Принцип ефективності розробки та здійснення фіскальної політики означає, що уряд повинен прагнути до того, щоб використовувати доступні ресурси економічно обгрунтованими методами, які сприяють найкращому використанню державних активів. Уряд також має враховувати ефективність здійснення витрат при формуванні економічної політики у сфері оподаткування.

Відповідно до Кодексу, уряд повинен взяти на себе наступні зобов'язання:

- проводити фіскальну та політику управління боргом відповідно до набору певних принципів;
- чітко встановлювати цілі фіскальні політики і правила її застосування, через обгрунтування будь-яких змін та нововведень;
- використовувати політику управління боргом тільки з метою досягнення конкретної основної мети;
- розкривати і обгрунтовувати розрахунками всі рішення і обставини, які можуть мати істотний вплив на економічну і фіскальну політику держави;
- забезпечувати використання найкращих методів обліку для побудови державних рахунків;
- публікувати звіт про попередній план бюджету, для стимулювання дискусії щодо запропонованих пропозицій по бюджету;
- публікувати звіти про економічну та фіскальну стратегії уряду з викладом довгострокових цілей, стратегії діяльності уряду на майбутнє, і надавати роз'яснень як ці цілі вплинуть на виконання основних фіскальних цілей;
- публікувати певний діапазон прогнозної інформації щодо економічної і фіскальної діяльності уряду на наступний період, у тому числі відображувати оцінки циклічно скоригованого фінансового становища країни;
- залучати фахівців інших державних установ з приводу потенційних змін у ключових припущеннях, що лежать в основі фіскальних прогнозів;
- розробляти звіт з управління державним боргом з викладенням планів уряду;
- передавати всі звіти, на розгляд громади та Казначейства;
- гарантувати повний доступ громадськості до звітів, виданих відповідно до даного Кодексу.

Уряд повинен вказати і пояснити цілі фіскальної політики і правила, за якими вона має працювати протягом терміну дії парламенту. Ці цілі повинні відповідати принципам фіскальної політики і повинні бути перераховані в кожному бюджеті.

Уряд може змінити цілі фіскальної політики і за умови, що будь-які нові цілі узгоджуватися з принципами фіскальної політики, а причини відхилення від попередніх цілей мають бути виваженими та обгрунтованими.

Уряд може тимчасово відійти від фіскальних цілей, за умови, якщо:

- причини відхилення від попередніх завдань фіскальної політики є обґрунтованими та економічно підтвердженими;
- визначено період часу, протягом якого уряд має повернутися до попередніх цілей фіскальної політики.

Основна мета політики управління боргом повинна звести до мінімуму в довгостроковій перспективі витрати на задоволення потреб фінансування уряду з урахуванням потенційного ризику конфлікту інтересів фіскальної та грошово-кредитної політики.

Уряд має забезпечити відкриття відповідних рахунків для всього державного сектора. При нормальній роботі ці рахунки повинні бути зроблені на консолідованій основі. Уряд також має вести облік ресурсів і здійснювати бюджетування для планування та обліку витрат ресурсів, споживаних урядом, на основі загальноприйнятих принципів бухгалтерського обліку (при необхідності адаптованих для державного сектора).

Кодексом чітко регламентовано процес подання звітності щодо розробки, виконання та контролю за використанням бюджетних коштів.

Казначейство має публікувати Доповідь про попередній бюджет (ДПБ) принаймні за три місяці до того, як перший проект Бюджету буде передано до парламенту. ДПБ має носити консультативний характер, і включає в себе пропозиції щодо будь-яких істотних змін у фіскальній політиці, розроблених для подальшого впровадження в бюджет. Тим не менш, ДПБ не може розглядатися як вказівка для тих сфер податкової політики, де уряд на законодавчому рівні може самостійно обирати напрями своєї діяльності. Зокрема, консультації не мають:

- сприяти підвищенню ризику значного випередження активності існуючих або потенційних платників податків;
- не може призводити до значних тимчасовим перекручувань у поведінці платників податків і сприяти порушенням на фінансових ринках.

ДПБ повинна також включати:

- економічні і фіскальні проекти;
- аналіз впливу економічного циклу за ключовими фіскальними агрегатами, в тому числі оцінку циклічно скоригованого положення, з метою сприяння прогресу у досягненні фіскальних цілей.

Міністерство фінансів має публікувати фінансову звітність та звіт про виконання бюджету (ЗВБ) протягом бюджетного періоду. ЗВБ повинен передбачати, як мінімум:

- економічні і фіскальні проекти;
- пояснення істотних заходів фіскальної політики, затверджених в бюджеті.
- пояснення, які заходи політики відновлення державних фінансів узгоджується з:

- а) з цілями фіскальної політики;
- б) європейськими зобов'язаннями уряду, зокрема з умовами Пакту стабільності і зростання.

Крім зазначених звітів, Міністерство фінансів протягом бюджетного періоду має публікувати Економічний звіт і звіт фінансової стратегії (ЗФС), які мають:

- встановлювати довгострокові економічні та фіскальні стратегії уряду, в тому числі довгострокові цілі для ключових бюджетних агрегатів;

– оцінювати як недавні результати і короткострокові економічні та фінансові перспективи, що містяться у проміжній фінансовій звітності та бюджетному звіті суперечать довгостроковій стратегії;

– оцінювати, наскільки короткострокові перспективи і довгострокова стратегія узгоджується з європейськими зобов'язаннями уряду, зокрема, умовами Пакту стабільності і зростання;

– містити ілюстративні перспективи для ключових бюджетних агрегатів на термін не менше 10 років, заснованих на діапазоні можливих припущень, для того, щоб пролити світло на взаємодію поколінь та визначити вплив сучасних рішень на економічну стійкість країни у майбутньому;

– представляти аналіз впливу економічного циклу за ключовими фінансовими агрегатами, в тому числі оцінку циклічно скоригованих положень.

Досить жорсткою має бути процедура розробки та впровадження прогнозів у бюджетній сфері. Так, економічні та фінансові прогнози мають містити, як мінімум:

- ключові припущення, прогнози і конвенції, що лежать в основі проектів;
- проекти і розрахунки стосуються:
 1. ВВП і його компонентів;
 2. Роздрібних цін;
 3. Поточної позиції платіжного балансу.
- облік ресурсів і бюджетування, що відбиває прогнозовані поточні доходи уряду і поточні витрати для кожного фінансового року;
- Звіт про рух грошових потоків, що відображає прогнозовані грошові потоки для кожного фінансового року;
- звіт з роз'ясненням статей доходів, отриманих від продажу державних активів;
- будь-які інші звіти, які необхідні для відображення прогнозованих фінансових показників діяльності уряду;
- аналіз економічних та фінансових ризиків, у тому числі потенційних ризиків від урядових рішень.

Фінансова звітність, повинна включати прогнози ключові фінансові агрегати, в тому числі:

- профіцит поточного бюджету;
- чисті запозичення громадського сектору;
- чисті грошові кошти державного сектору;
- валовий фінансовий дефіцит;
- валовий державний борг.

Де це можливо, звітність повинна представити розбивку витрат і доходів по секторах економіки та за економічними або функціональними категоріями.

Фінансова звітність повинна також включати показники, які дозволяють судити про досягнення цілей фінансової політики уряду і не суперечать європейським зобов'язанням уряду, зокрема, Пакту стабільності і зростання.

Згідно з кодексом, всі економічні і фінансові проекти мають міститися в доповіді, опублікованій в рамках даного Кодексу, щодо всіх урядових рішень і всіх інших обставин, які можуть мати істотний вплив на фінансові перспективи:

- фінансові наслідки урядових рішень і обставин які можуть мати місце мають бути з достатнім ступенем точності спрогнозовані та представлені в опублікованих прогнозах.

– якщо фіскальні наслідки урядових рішень не можуть бути кількісно з достатнім ступенем точності розраховані за кожним днем бюджетного періоду, ці наслідки слід зазначити, в якості конкретних фінансових ризиків.

Прогнозний період не може бути меншим двох повних фінансових років з дати публікації. Казначейство також має надавати пояснення своєї облікової політики, в тому числі будь-яких змін у порівнянні з попередньою практикою.

Також, кодексом визначено роль Національного аудиторського офісу як важливого суб'єкта фіскальних відносин. Міністерство фінансів запрошує Національний аудиторський офіс для аудиту змін в ключових припущеннях і умовах, що лежать в основі бюджетних прогнозів. Контролер та генеральний ревізор повинен гарантувати, що будь-які поради передаються в казначейство і представляються перед парламентом.

Окремим пунктом кодексу є постулати щодо управління заборгованістю і робота зі звітом з управління боргом.

Так, Уряд щорічно має звітувати про структуру його запозичення та розмір державного боргу, даючи достатню інформації, щоб дозволити громадськості ретельно дослідити політику управління боргом. Загальний портфель боргів на фінансування бюджетного дефіциту має бути представлений в звіті з управління боргом, який буде опублікований в рамках кожного фінансового року. Агенти уряду для реалізації політики управління боргом, Офіс управління боргом і національних заощаджень, публікує більш детальну інформацію у своїх річних звітах.

Уряд звітує за діяльністю своїх агентів в річному звіті з управління боргом. Ця доповідь має включати:

- прогноз чистого фінансування через національні заощадження;
- загальний розмір ставок на майбутній фінансовий рік;
- планову структуру погашення заборгованості та пропорції щодо індексованих і звичайних ставок.

Звіт має переглядатися і уточнюватися протягом фінансового року. Міністерство фінансів має публікувати звіт про напрямки своєї діяльності і представляти його на розсуд громаді і Казначейству.

Міністерство фінансів має час від часу публікувати додаткову інформацію, що дозволить громадськості ретельно дослідити фіскальну політику і стан державних фінансів.

Казначейство, щодо кожного доповіді, поданої в якості звіту до уряду, має публікувати повідомлення із зазначенням копії звіту, доступної для огляду безкоштовно або за певну плату. Також, Казначейство має надавати копії кожного звіту для огляду не пізніше 6 місяців після його подання. Копії всіх доповідей повинні бути також доступні на інтернет-сайті Казначейства.

Основні положення Кодексу фіскальної стабільності представлені на рис. 2.

Таким чином, на нашу думку, система управління бюджетом в Україні має цілу низку недоліків, головним з яких є недостатня висвітленість теоретичних засад та основних цілей функціонування бюджетної системи України в рамках Бюджетного кодексу. Зобов'язання уряду та інших суб'єктів системи управління бюджетом є занадто розмитими та інколи дублюють один одного.

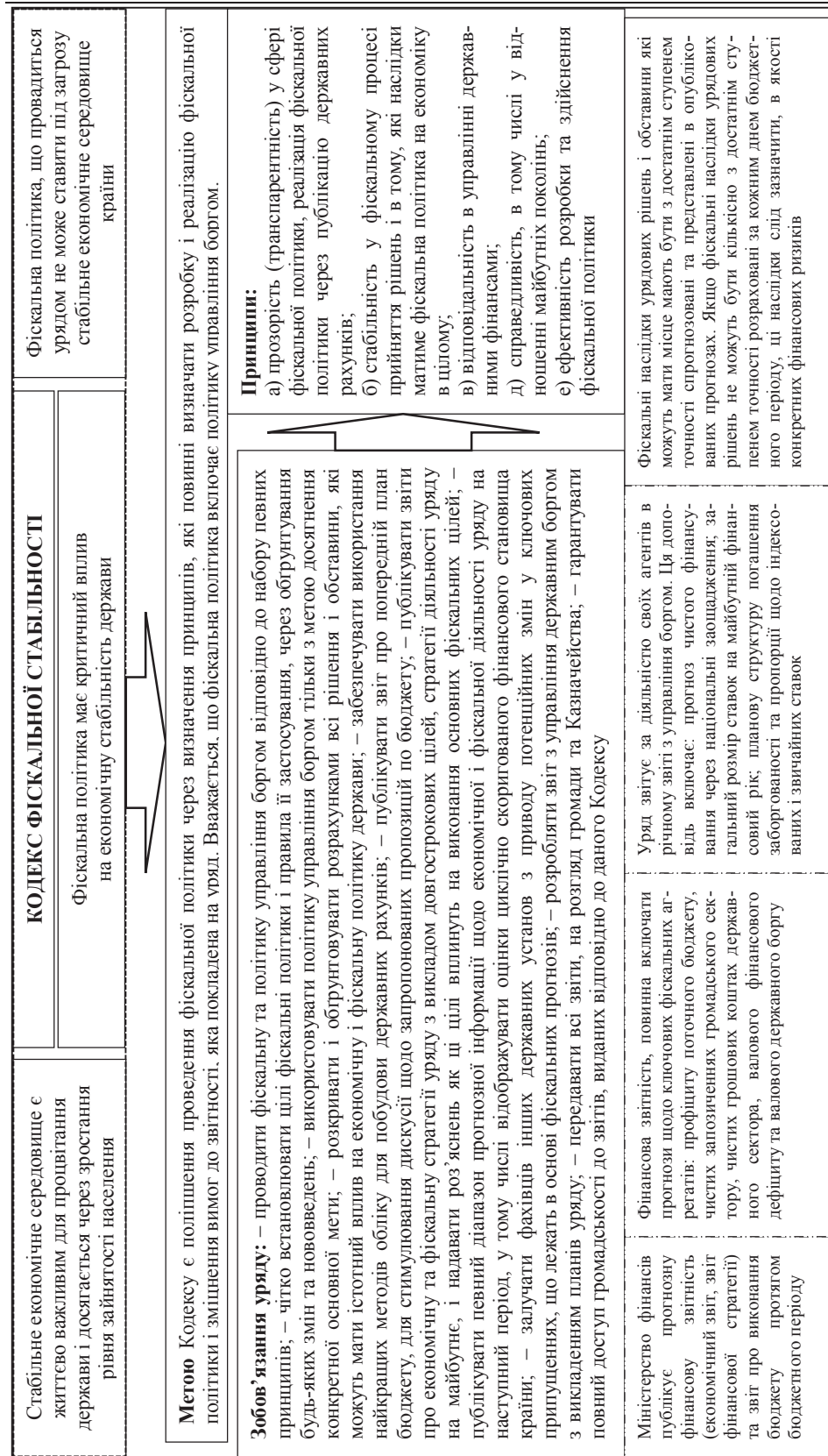


Рис. 2. Основні положення Кодексу фіскальної стабільності

Кожного року Міністерство фінансів України оприлюднює Проект основних напрямів бюджетної політики на наступний рік, який ґрунтується на основних прогнозних макроекономічних показниках економічного і соціального розвитку України, а саме: валовий внутрішній продукт, індекс споживчих цін, рівень безробіття населення, показники виконання бюджету за попередні періоди тощо. Проте, даний Проект містить лише загальні розрахунки та не може повною мірою врахувати потенційні ризики та загрози бюджетної системи України на наступний бюджетний період.

В жодному з нормативно-правових та законодавчих актів України не визначено головні цілі функціонування системи управління бюджетом, що має фундаментальне значення для побулови, функціонування та, за необхідності, реформування зазначеної сфери.

Так, згідно з Кодексом фіскальної стабільності, яїтко зазначено 2 основних фундаментальні положення, а саме, те, що фіскальна політика, яка провадиться урядом не може ставити під загрозу стабільне економічне середовище країни. Яке, у свою чергу, є життєво важливим для процвітання держави та може бути досягнуто через зростання рівня зайнятості населення.

Не зважаючи на те, що в Україні Бюджетним кодексом визначено 10 принципів бюджетної системи, один з найважливіших принципів – принцип відповідальності в управлінні державними фінансами взагалі не знайшов свого відображення у Бюджетному кодексі України.

Ще одним із важливих аспектів, необхідних для ефективного функціонування економіки України в цілому, є утвердження на законодавчому рівні принципу справедливості у відношенні майбутніх поколінь. До сих пір, дана проблематика не була висвітлена та оприлюднена на законодавчому рівні. Трагування даного принципу має бути чїтким та не суперечити основним орієнтирам розвитку нашої держави.

Висновки. Досвід розвинених країн світу у сфері реформування системи управління бюджетом, свідчить про ефективність та результативність ключових засад управління бюджетом, які були покладені в основу Кодексу фіскальної стабільності, розробленим урядом Великобританії, та який в подальшому послужив основою реформ у європейських країнах. Основні положення Кодексу покликані забезпечити стабільність фінансової системи країни, підвищити ефективність використання бюджетних коштів та поглибити персональну відповідальність представників державної влади щодо результатів використання бюджетних коштів. На основі даного Кодексу було сформовано підхід до прозорого управління державними фінансами з боку уряду в довгострокових інтересах держави, який в подальшому став основою реформи системи управління бюджетом не тільки у Англії, але і в інших країнах Європейського співтовариства.

На нашу думку, для реформування системи управління бюджетом в Україні, найголовнішим завданням, яке постає перед науковцями (теоретиками та практиками) – це визначення основних засад функціонування бюджетної системи України, з обовязковою розробкою орієнтирів та напрямів її подальшого розвитку. Адже, побудова стабільної та ефективно функціонуючої системи управління бюджетом не можливе без теоретичного підґрунття.

Економічна та політична нестабільність, незбалансованість бюджетних надходжень та ціла низка інших проблем, з якими стикнулася економіка України

протягом останнього часу свідчать про те, що використання ключових положень Кодексу фіскальної стабільності та досвіду розвинених країн світу у сфері реформування системи управління бюджетом, з урахування особливостей вітчизняної бюджетної системи може стати пріоритетним напрямком для проведення реформ і забезпечити стійкий поступальний розвиток нашої країни в майбутньому.

Бібліографічні посилання

1. Бюджетна система : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – 624 с.
2. Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : Центр учбової літератури; Тернопіль : Економ. думка, 2012. – 871 с.
3. Земитан Г. Методы составления бюджетов / Г. Земитан // Финансистъ. – 2008. – № 7 (февраль). – С. 41.
4. Иванова Е. С. Принципы и средства повышения результативности бюджетных расходов в современной модели управления общественными финансам / Е. С. Иванова // Финансы и кредит. – 2010. – № 5. – С. 12–15.
5. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : КНЕУ, 2002. – 240 с.
6. Пасічник Ю. В. Бюджетна система : навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. – 2-ге вид., перероб. Та доп. – К. : Знання, 2008. – 670 с.
7. Савчук Н. В. Фіскальні пріоритети функціонування та розвитку бюджетної системи / Н. В. Савчук // Формування ринкової економіки. – 2013. – № 29. – С. 342–356.
8. Bridgeman J. M. Planning-Programming-Budgeting in the United Kingdom Central Government, [w:] D. Novick (ред.), Current Practice in Program Budgeting (PPBS). Analysis and Case Studies. London, 1973. – S. 92–95.
9. Code for Fiscal Stability [Електронний ресурс] / The World Bank. – Режим доступу : <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/UK-CodeFiscalStability.pdf>
10. Kosikowski C. Wieloletni Plan Finansowy Państwa, [w:] Dobaczewska A., Juchniewicz E., Sowiński T. System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku. Warszawa, 2010. S. 115 i nast. ; Kosikowski C. Naprawa finansów publicznych Polsce. Białystok, 2011. – S. 400.

Надійшла до редколегії 26.10.15