

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**НОВА АРХІТЕКТУРА  
БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ:  
РИЗИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ  
ДЛЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ**

*Аналітична доповідь*

**Київ - 2010**

УДК 336.145.1:330.34(477)  
Н12

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації  
посилаання на видання обов'язкове*

Автори:

*Молдован О. О. (керівник авторського колективу)  
Жаліло Я. А., к. е. н., с. н. с., заслужений економіст України  
Шевченко О. В., к. е. н.*

*За редакцією к. е. н., с. н. с.,  
заслуженого економіста України Я. А. Жаліла*

Н12 **Нова** архітектура бюджетної системи України: ризики та  
можливості для економічного зростання. – К. : НІСД, 2010. – 35 с.  
ISBN 978–966–554–111–0

ISBN 978–966–554–111–0

© Національний інститут  
стратегічних досліджень, 2010.

## Вступ

Розбалансований сектор публічних фінансів сьогодні є однією з найсуттєвіших загроз економічній безпеці України й одним із головних чинників стримування економічного розвитку та зростання рівня добробуту населення. Хронічні вертикальні та горизонтальні дисбаланси, високий рівень корупції, низька ефективність реалізації державних функцій, що фінансуються з бюджетних фондів, фінансово слабкі регіони, неефективність витрачання бюджетних коштів – без подолання цих негативних явищ розбудова в Україні соціальної, ринкової, інноваційної економіки видається неможливою.

Сьогодні не викликає сумнівів той факт, що без наведення ладу в публічних фінансах<sup>1</sup> інші реформи в Україні приречені на невдачу. Власне через це реформа різних складових сектору публічних фінансів визначена одним із пріоритетів економічної політики Президента України та Кабінету Міністрів України на найближчу перспективу.

Досить ефективною може стати податкова реформа. Попри те, що проект Податкового кодексу містить значний перелік неоднозначних новацій, у ньому передбачені інструменти для підвищення фіскальної ефективності податкової системи та реалізації її стимулюючого потенціалу. Позитивними наслідками податкової реформи для сектору публічних фінансів стане збільшення обсягу коштів, мобілізованих до публічних фондів, передусім за рахунок реалізації все ще незадіяного потенціалу – зменшення обсягу ухилення від сплати податків, мінімізації оподаткування, активізації роботи з податковою заборгованістю.

Водночас, попри безспірну значущість і нагальність податкової реформи, зовсім не виправдано на другий план відійшла реформа бюджетної системи. **Ефективність економічної політики визначається не лише тим, скільки коштів було мобілізовано до бюджету, а й тим, наскільки ефективно вони перерозподілені та освоєні.**

Україна має досить об'ємний сектор публічних фінансів як за абсолютними показниками, так і відносно ВВП. Тим не менше, публічні послуги мають здебільшого низьку якість, соціальні стандарти, гарантовані державою, – ледь не найнижчі в Європі (гірша ситуація спостерігається лише у Молдові), державні капітальні інвестиції продукують мінімальні зовнішні екстерналії, а значна частина статей залишається недофінансованою. Суттєвою проблемою, без локалізації якої добити-

---

<sup>1</sup>Тут і далі термін «публічні фінанси» включає сектор державних фінансів та фінанси місцевого самоврядування.

ся відчутних позитивних зрушень буде неможливо, є високий рівень корупції та критичні масштаби нецільового та неефективного використання бюджетних коштів.

Подолати комплекс зазначених проблем за рахунок внесення косметичних правок до бюджетного законодавства сьогодні вже неможливо. Україна потребує нової архітектури бюджетної системи та запровадження нових економічних механізмів, які дозволять підвищити її ефективність.

На наш погляд, недосконала архітектура сектору публічних фінансів є однією з ключових першопричин комплексу наведених вище негативних явищ. **Нинішня модель бюджетної системи формує простір для маніпулювання фінансовими потоками, внаслідок чого бюджетні ресурси часто використовуються не за призначенням, неефективно, а на окремих щаблях бюджетної системи формуються дисбаланси.** Проблемними є питання не лише вертикальної організації сектору, що пов'язано з пошуком балансу в розподілі коштів між центральним та місцевими бюджетами, а й на горизонтальному рівні:

- хронічні дефіцити бюджету, державних цільових фондів та потужних державних компаній призводять до системних макроекономічних проблем;

- неефективна організація спеціального фонду призводить до недофінансування важливих напрямів державних видатків;

- Стабілізаційний фонд замість підтримки економічної активності часто використовується для фінансування окремих видатків у режимі «ручного управління», в обхід норми про необхідність їх затвердження Верховною Радою України;

- видатки розвитку розпорошені, їхня ефективність – досить низька, тому стимулюючий ефект є мінімальним.

У контексті запланованих системних економічних реформ реформа бюджетної системи стане однією з ключових. За ініціативи уряду парламент прийняв новий Бюджетний кодекс, в якому спробував удосконалити функціонування бюджетної системи. Вже з наступного року Україна матиме оновлену архітектуру бюджетної системи. У документі закладено нові можливості для економічного зростання, разом з тим він містить деякі норми, що формують певні ризики та обмеження. Низка важливих проблем залишаються поки що невирішеними.

У представленій доповіді авторами проаналізовано ключові новації Бюджетного кодексу, їхній вплив на ефективність бюджетної політики, визначено нові можливості, які вони відкривають для економічного розвитку України. Водночас особливу вагу приділено невирішеним проблемам, ризикам, які містить новий Бюджетний кодекс для економічного зростання, а також запропоновано заходи, які дозволять мінімізувати такі ризики.

## **Розділ 1. Бюджетна система України: основні проблеми та виклики для економічного розвитку**

### **1.1. Дисбаланси сектору публічних фінансів як чинник стримування економічної активності**

Розбудова ефективної та конкурентоспроможної економіки вимагає системного реформування сектору публічних фінансів, проблеми і суперечності якого сьогодні є основними ризиками для швидкого посткризового відновлення економіки України.

Під дією об'єктивних економічних наслідків фінансово-економічної кризи, не завжди адекватних новим викликам і ризикам економічних рішень уряду та політики соціального популізму, стан сектору публічних фінансів України за останні два роки стабільно погіршується, а ефективність бюджетних механізмів знижується.

Інтегрованим показником глибини дисбалансів сектору публічних фінансів є сукупний дефіцит<sup>2</sup>, який торік сягнув 12 % ВВП. Така ситуація провокує низку негативних явищ в економіці, головними серед яких є:

- **зростання боргового навантаження на бюджет.** Обсяг платежів лише з обслуговування державного боргу в 2010 році прогнозується на рівні 14,2 млрд грн, ще 23,0 млрд грн потрібно на погашення державного боргу. Сукупні витрати за борговими зобов'язаннями майже у чотири рази перевищують обсяг капітальних видатків державного бюджету. Зростання боргового навантаження на бюджет призводить до відволікання значної частини бюджетних коштів на покриття боргів і, відповідно, до звуження можливостей підтримки економічної активності;

- **зниження інвестиційної активності через заморожування державних інвестицій.** У минулому році капітальні видатки зведеного бюджету скоротилися вчетверо. Як наслідок, якщо у 2004 році в структурі валових капітальних інвестицій державні інвестиції та інвестиції органів місцевого самоврядування становили майже 10 %, то у поточному році – лише 3,3 %<sup>3</sup>;

- **недофінансування видатків соціального спрямування і відповідне звуження споживчого попиту.** Дефіцит бюджету призводить до неспроможності держави фінансувати у повному обсязі видатки

---

<sup>2</sup>Включає реальний дефіцит державного бюджету, дефіцит державних цільових фондів та НАК «Нафтогаз України».

<sup>3</sup>Січень-червень 2010 року.

соціального спрямування. Відзначимо, що в структурі доходів населення соціальні допомоги та інші соціальні трансферти, що фінансуються з державного бюджету, становлять 36,6 %<sup>4</sup>, тому соціальна політика держави відчутно впливає на доходи населення. Недофінансування соціальних видатків, у свою чергу, звужує внутрішній споживчий попит;

• **посилення фіскального тиску на економіку.** В умовах значних розривів між доходами та зобов'язаннями держави уряд приречений на проведення жорсткої фіскальної політики, спрямованої на посилення тиску на корпоративний сектор. Крім перманентного підвищення акцизів, уряд збільшив фіскальний тиск через авансові податкові платежі та неповернення ПДВ. Це вимиває ліквідність з корпоративного сектору, пригнічуючи не тільки інвестиційну, а й поточну його діяльність;

• **вимивання ліквідності з внутрішніх ринків.** Закономірно, що в умовах гострого дефіциту бюджету уряд намагається мобілізувати фінансові ресурси на внутрішніх фінансових ринках. Проте його надмірна боргова активність призводить до витіснення приватних інвестицій внаслідок збільшення державних запозичень. За наявності на ринку державних цінних паперів, дохідність яких у минулому році сягала 25–29 % і які є менш ризикованими, ніж корпоративні, банківська система та інвестори відмовляються від інвестицій у приватний сектор. Крім того, наслідком такої політики стало підвищення відсоткових ставок на ринку. В умовах дефіциту ліквідності політика, спрямована на вилучення коштів з внутрішнього ринку, є вкрай небезпечною, зважаючи на низьку поточну динаміку кредитування;

• **погіршення кредитних рейтингів.** Глибокі дисбаланси сектору публічних фінансів та проблеми з обслуговуванням зобов'язань квазідержавних структур на кшталт НАК «Нафтогаз України» ведуть до зниження суверенних кредитних рейтингів, що автоматично погіршує корпоративні рейтинги і звужує доступ вітчизняних компаній до боргових ресурсів на світових ринках, погіршує інвестиційний клімат в Україні загалом.

Наведені вище явища є чинниками стримування динаміки відновлення економіки України, гальмують її якісну структурну перебудову, значно погіршують інвестиційний клімат і знижують добробут громадян. Без подолання зазначених проблем дієвість та ефективність бюджетних механізмів економічної політики будуть нівельовані, що звужить можливості уряду щодо реалізації завдань соціально-економічного розвитку країни.

Причини, що призвели до важкого становища сектору публічних фінансів, необхідно шукати передусім у прорахунках економічної по-

<sup>4</sup>III квартал 2009 року

літики. З 2004 року в Україні спостерігається політичний цикл в економічній політиці, який характеризується випереджаючим зростанням видатків бюджету. Часті ротації складу Кабінету Міністрів змушували кожен новий уряд провадити більш «щедру» бюджетну політику, аніж його попередники. У 2004–2007 рр. номінальне щорічне зростання видатків коливалося в діапазоні 28–47 %. Економічно обґрунтована політика вимагає, щоб динаміка видатків бюджету корелювала з динамікою регулярних доходів бюджету, проте остання навіть попри сприятливу економічну ситуацію не могла сягнути таких показників.

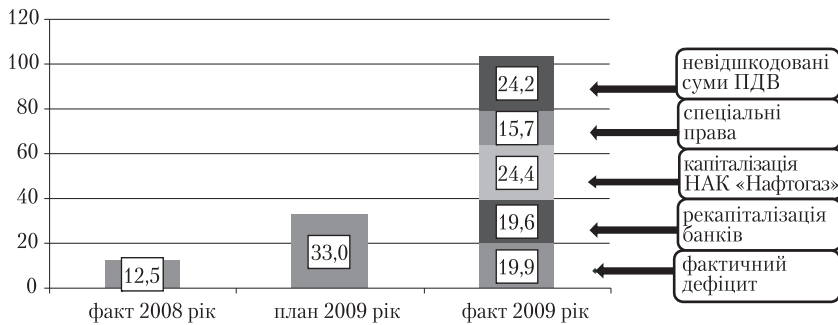
На першому етапі стрімко зростаючі бюджетні видатки фінансувалися за рахунок ліквідації більшості податкових пільг і доходів від приватизації. Фінансовий ресурс, отриманий у результаті скасування податкових пільг, був вичерпаний досить швидко, а доходи від приватизації були обмеженими та непостійними. Таким чином, видатки бюджету не мали під собою достатніх надійних регулярних джерел доходів для їх покриття.

Фінансово-економічна криза, яка спровокувала скорочення ВВП, падіння товарообороту, погіршення фінансових результатів діяльності підприємств та зниження доходів населення, звузила доходи бюджету. Попри нагальну необхідність привести у відповідність до цього видатки, сконцентрувавши ресурси лише на пріоритетних напрямках, уряд у 2009 році поставив перед собою досить широкий перелік завдань. Кабінет Міністрів намагався одночасно зберегти і навіть підвищити рівень соціального захисту населення, розширити субсидії окремим галузям економіки, рекапіталізувати банківську систему і збільшити обсяги капітальних інвестицій. Наслідком цього стало посилення дисбалансу між зобов'язаннями та фінансовими ресурсами уряду.

Фінансування заходів у рамках кожного напрямку потребувало додаткового обсягу бюджетних коштів. Водночас в умовах охолодження ділової активності складним завданням стало збереження фінансової бази держави принаймні на рівні докризового періоду. Закономірно, що наслідком такої політики стало формування численних горизонтальних і вертикальних дисбалансів у державному бюджеті, державних цільових фондах та державних компаніях, які фінансово підтримуються урядом.

Сукупний дефіцит державного бюджету у 2009 році становив понад 100 млрд грн (рис. 1).

Крім того, бюджет Пенсійного фонду України у 2009 році виконано з дефіцитом у розмірі 31 млрд грн, або у 2,4 разу більше, ніж запланований. Своєчасна виплата пенсій громадянам упродовж 2009 року була забезпечена Пенсійним фондом лише завдяки отриманню на постійній основі позичок з єдиного казначейського рахунку на загальну суму 36 млрд грн, з яких 17,4 млрд грн на кінець року залишилися не-



**Рис. 1. Реальний дефіцит державного бюджету, млрд грн**

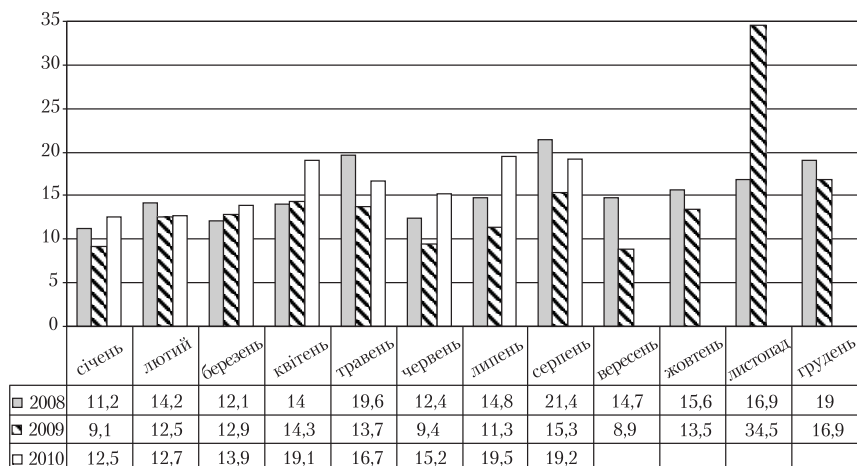
погашеними<sup>5</sup>. При цьому заплановані трансферти Пенсійному фонду, передбачені законодавством України про державний бюджет, з 2003 року по 2009 рік зросли від нуля до 65,3 млрд грн.

Критична ситуація склалася також з фінансовим станом НАК «Нафтогаз України». Крім щорічних бюджетних трансфертів зі спеціального фонду, Кабінет Міністрів торік вимушений був збільшувати статутний фонд компанії для покриття збитків, хоча це суперечить українському законодавству.

У поточному році завдяки економічному зростанню уряд зможе лише зупинити процес поглиблення дисбалансів. Зростання ВВП, доходів населення та прибутків корпоративного сектору мало наслідком збільшення доходів державного бюджету. У січні-серпні 2010 року загальна сума доходів склала 148,2 млрд грн, що на 27,2 млрд грн, або на 22,4 % більше, ніж за відповідний період минулого року. Зростання забезпечили податкові надходження: обсяги ключових податків зросли більше ніж на 20 % порівняно з попереднім роком, а доходи від внутрішніх акцизів – майже у 1,5 разу. Щоправда, відчутне зростання податкових надходжень обумовлено не тільки економічними чинниками, а й посиленням фіскального тиску на економіку: підвищення ставок акцизних зборів, невідшкодування ПДВ, подальше зростання переплат з податку на прибуток. Крім того, певний внесок зробили митна служба, яка почала широко застосовувати непрямі методи визначення податкової бази, та податкова служба, яка збільшила нарахування штрафів за порушення податкового законодавства.

<sup>5</sup>Звіт рахункової палати України про результати аналізу формування та використання бюджету ПФУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727325;jsessionid=6187D81FAEA4A846A2AB740640200244>





**Рис. 2. Помісячна динаміка надходжень до загального фонду державного бюджету у 2008–2010 рр., млрд грн**

Тим не менше у розрізі помісячної динаміки не можна констатувати стійку тенденцію збільшення надходжень загального фонду державного бюджету в поточному році (рис. 2).

Загалом помісячні обсяги доходів цього року перевищують минулорічні.

Одним із ризиків для стабільності сектору в поточному році є те, що уряду поки що не вдається зупинити суттєву негативну тенденцію, яка спостерігається в Україні з 2007 року, а саме – різке випереджаюче зростання поточних видатків бюджету порівняно з доходами. За 7 місяців 2010 року вони зросли на 25,1 %. Позитивною тенденцією є зростання випереджаючими темпами капітальних видатків (на 88,2 %).

Враховуючи поточну динаміку наповнення державного бюджету та сезонний чинник, у поточному році недовиконання дохідної частини може становити майже 15 %. Для зменшення такого ризику Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів прийняла Закон України «Про внесення змін до законів України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 8 липня 2010 року № 2461-VI, яким було проведено секвестр бюджету: зменшено дохідну частину державного бюджету майже на 12,4 млрд грн, видаткову – на 18,4 млрд грн.

Такий крок дозволив дещо знизити дефіцит бюджету, але скорочення видатків негативно вплине на економічну активність. Фактично цим законом було передано частину дохідних джерел спе-

ціального фонду до загального фонду. Наприклад, з дохідної частини спецфонду зняті 1,8 млрд грн, які мали спрямовуватися на утримання та ремонт доріг загального користування. Ці кошти були закріплені за загальним фондом, з якого фінансуються переважно соціально орієнтовані програми. Всього уряд вилучив із спеціального та передав до загального фонду 4,8 млрд грн, які здебільшого були джерелами фінансування капітальних видатків.

Окрім цього, механічно були скорочені інші статті капітальних видатків бюджету, зокрема, зменшено фінансування таких видатків: державна підтримка реалізації інноваційних та інвестиційних проектів у реальному секторі економіки, у тому числі через механізм здешевлення кредитів (на 800 млн грн), Державна цільова програма підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу (400 млн грн), інвестиційні проекти соціально-економічного розвитку регіонів (700 млн грн), Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки та Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006–2020 роки (600 млн грн).

Загалом оптимізація видатків могла б стати одним з ключових інструментів подолання дефіциту бюджету, проте секвестр бюджету у запропонованому вигляді матиме вкрай обмежений позитивний ефект на подолання дисбалансів сектору публічних фінансів.

У 2010 році дисбаланс сектора державних фінансів залишаться ще досить значними. У поточному році дефіцити становитимуть:

- загального фонду державного бюджету – 30,3 млрд грн<sup>6</sup>;
- спеціального фонду державного бюджету – 23,8 млрд грн<sup>7</sup>;
- Пенсійного фонду України – 30 млрд грн<sup>8</sup>;
- НАК «Нафтогаз України» – 10 млрд грн<sup>9</sup>.

Таким чином, проблеми бюджетної системи України, які знижують ефективність бюджетної політики, продукують серйозні ризики для макроекономічної динаміки. Власне, через це реформа бюджетної системи визначена Президентом України як один із пріоритетів економічної політики. У Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки

<sup>6</sup>Про Державний бюджет України на 2010 рік: закон України від 27.04.2010 № 2154-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi/>

<sup>7</sup>Там само.

<sup>8</sup>Адміністрація президента оцінює дефіцит Пенсійного фонду в 2010 р. на рівні 30 млрд грн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2010/04/15/193870/>

<sup>9</sup>Дефіцит «Нафтогаза» в 2010 г. составит 10,3 млрд. гривен [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://e-finance.com.ua/ru/companynews/2010/08/05/Defitsit\\_Naftogaza\\_v\\_2010\\_g\\_sostavit\\_103\\_mlrld\\_griven\\_/](http://e-finance.com.ua/ru/companynews/2010/08/05/Defitsit_Naftogaza_v_2010_g_sostavit_103_mlrld_griven_/)

зазначається, що метою бюджетної реформи є «створення системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення сталого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань»<sup>10</sup>.

## **1.2. Бюджетна система України: нові виклики та завдання**

Одним із головних чинників ефективності та дієвості соціально-економічної політики держави є раціонально побудована і збалансована бюджетна система. Вона забезпечує перерозподіл значних фінансових ресурсів і від напрямів їх спрямування і способів використання значною мірою залежать економічний розвиток держави та реальне благополуччя громадян. За відсутності ефективної бюджетної системи економічна політика держави не буде дієвою. Власне, досвід економічного розвитку України є практичним підтвердженням цього.

Після відновлення незалежності Україна почала реформувати сектор публічних фінансів відповідно до західних зразків. Попри несприятливі економічні умови, у даному напрямі зроблено відчутні прогресивні кроки ще у 1990-х роках. Ключовими етапами формування сучасної бюджетної системи були:

- запровадження режиму фінансування бюджетних видатків через систему Державного казначейства, що дало змогу державі контролювати усі ресурси бюджету та позабюджетних фондів (1995 рік);
- впровадження загальної структури бюджетної класифікації України, що дозволило інституціалізувати та консолідувати окремі статті видатків, які мають спільне призначення (1996 рік);
- створення Рахункової палати України, яка відповідно до статті 98 Конституції України здійснює контроль за використанням коштів державного бюджету від імені Верховної Ради (1997 рік);
- запровадження Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» поточних місцевих бюджетів і бюджетів розвитку (1997 рік);
- впровадження системи функціонування єдиного рахунку Державного казначейства України з обліку коштів державного бюджету, що дозволило значно зменшити термін проходження платежів від платників податків до фінансування видатків бюджету (1999 рік);
- створення спеціального фонду державного бюджету та включення до бюджетної системи всіх позабюджетних фондів, крім Пенсійного фонду та трьох фондів соціального страхування (2000 рік).

---

<sup>10</sup>*Заможне* суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/>

У більшості випадків конкретні важливі заходи щодо формування чи оптимізації бюджетної системи вносилися окремими законодавчими актами. У 2001 році з метою спрощення та модернізації бюджетного законодавства парламентом був прийнятий Бюджетний кодекс, який визначив діючу архітектуру бюджетної системи. Він закріплював розподіл державного бюджету на загальний та спеціальний фонди, регулював міжбюджетні відносини, встановлював кошики доходів різних рівнів бюджету.

Варто зазначити, що цей Кодекс був досить прогресивним нормативно-правовим документом і дозволив створити дієву бюджетну систему. Завдяки цьому у 2000–2003 роках Україна змогла подолати ключові дисбаланси та проблеми сектору публічних фінансів, які стали наслідком фінансово-економічної кризи 1990-х років. У цей період уряду<sup>11</sup> вдалося забезпечити стійку фінансову базу, збільшити фінансування соціальних видатків, розширити обсяг капітальних інвестицій, зменшити борговий тиск на бюджет, перейти до грошових відносин, ліквідувавши бартерні схеми та схеми взаємозаліку з бюджетами, збалансувати доходи та видатки. Показовим є те, що дефіцит бюджету в зазначений період не перевищував 0,3 % від ВВП, а у 2000 та у 2002 роках навіть спостерігався профіцит. Такі результати забезпечила цілеспрямована робота з розбудови відповідної архітектури.

Ключовими недоліками бюджетної системи у 2000–2003 роках були не стільки технічні аспекти, скільки те, що багато норм Бюджетного кодексу 2001 року просто не виконувалися. Наприклад, регулярно порушувалася норма про те, що закони України, які впливають на формування доходної чи видаткової частин бюджетів, мають бути офіційно оприлюднені до 15 серпня року, що передує плановому (частина 3 статті 27). В іншому разі такі закони можуть набрати чинності лише у наступному бюджетному періоді.

Постійно ігнорувалася вимога про неможливість спрямування залучених боргових ресурсів на покриття поточних видатків. Окремі потенційно ефективні механізми бюджетної системи, як-то програмно-цільовий метод, були на практиці настільки деформовані, що не відповідали змісту самого поняття. Досить часто обмеження, зафіксовані в Бюджетному кодексі, розглядалися лише як юридичні перепони, які за політичної необхідності можна обійти. Наприклад, починаючи з 2008 року уряд за допомогою використання складних схем просто ігнорувал норми про те, що емісійні кошти Національного банку України не можуть бути джерелом фінансування дефіциту держбюджету та за відсутності прийнятого бюджету не можна здійснювати запозичення

<sup>11</sup>Тут і далі «уряд» вживається в широкому розумінні як державна влада загалом.

в більших обсягах, ніж це потрібно для погашення попередніх боргів. Створивши Стабілізаційний фонд, уряд взагалі вивів частину публічних коштів зі сфери дії Бюджетного кодексу.

Окрім цього, починаючи з 2005 року Бюджетний кодекс об'єктивно вже не давав адекватних відповідей на нові виклики. Нові економічні умови і завдання потребували нової архітектури бюджетної системи.

Розглянемо далі актуальні завдання, що постали перед бюджетною системою в цей період і потребували відповідних економічних механізмів.

**1. Формування певних обмежень і стримувань для необґрунтованого розширення бюджетних видатків.** Починаючи з 2004 року, Україна потрапила у політичний цикл економічної політики. Орієнтація бюджетної політики на задоволення електоральних потреб мала наслідком випереджаюче розширення державних видатків соціального спрямування. Понад те, кожен наступний уряд намагався розширити соціальні видатки більше, ніж це зробив попередній. Внаслідок такої політики виник значний розрив між зобов'язаннями уряду та доходами бюджету. На першому етапі розширення соціальних видатків відбувалося за рахунок зростання доходів бюджету, обумовлених високою динамікою зростання ВВП та ліквідацією численних податкових пільг. Згодом цих ресурсів виявилось недостатньо, тому соціальні видатки розширювалися за рахунок скорочення державних інвестицій. Така політика призвела до того, що частка капітальних видатків у минулому році зменшилася до 4,3 % від загального обсягу видатків бюджету, що є надзвичайно низьким показником. Наприклад, для країн Центрально-Східної Європи цей показник становить близько 20–25 %, у 2004 році в Україні – 18,9 %. З 2009 року на соціальні видатки спрямувалися не лише ресурси, вивільнені у результаті скорочення капітальних видатків, а й залучені боргові ресурси.

Фінансово-економічна криза продемонструвала, що будувати європейську систему соціального захисту в Україні ще зарано. Концентрація ресурсів у 2005–2008 роках виключно на підвищенні соціальних стандартів без якісного реформування економіки була хибним шляхом, підтвердженням чого стало глибоке падіння ВВП, інвестицій та добробуту населення. Враховуючи надмірну поляризованість політичної системи України, динаміка соціальних видатків має бути обмежена законодавчою формулою.

**2. Впровадження системи запобігання надмірній борговій активності уряду з метою фінансування поточних видатків.** Україна через надмірно експансивну бюджетну політику за три роки збільшила державний борг втричі, він сягнув 40 % від ВВП. У 2009 році борги уряду зросли на 97 млрд грн (10 % від ВВП), що у 5,5 рази більше, ніж у 2008 році. При цьому зовнішні запозичення зросли у 6 разів за рахунок

частки кредиту від МВФ, спрямованої до основного фонду держбюджету, а внутрішні – у 5 разів. Особливо небезпечною тенденцією є те, що боргова політика більшою мірою орієнтується на фінансування поточних видатків, що є неприпустимим. Витрачаючи боргові ресурси на поточне споживання, уряд не тільки не отримує доходу від експлуатації даного ресурсу, який має покривати вартість обслуговування, а й витрачає сам ресурс. Така політика – пряме перекидання поточних фінансових зобов'язань на бюджети майбутніх періодів, що є значним ризиком для активізації економічного зростання в майбутньому. Очевидно, що подібна модель боргової політики не може бути ефективною. Боргова активність має бути обмежена законодавчими механізмами, оскільки сьогодні вона є одним із ключових ризиків для сектору публічних фінансів.

**3. Інституціоналізація та підвищення ефективності капітальних видатків бюджету.** Низька ефективність бюджетних інвестицій є однією з головних проблем бюджетної системи України. В умовах економічного спаду та заморожування приватних інвестицій саме державні інвестиції виступають локомотивом економічного зростання. І якщо бюджетні кошти не доходять до економіки, це нівелює дієвість одного з найвагоміших інструментів економічної політики. За останні п'ять років держава не може похвалитися жодним завершеним і успішним інфраструктурним чи іншим проектом. Попри значні кошти, що виділяються з бюджету на розвиток автомобільних доріг, мостів, залізничних маршрутів, метрополітенів, програм розвитку вітчизняного літакобудування, енергозбереження тощо, відчутного прогресу за цими напрямками досягти не вдалося. Аналізуючи причини цього явища, ми схильні вважати, що в сьогоднішніх умовах підвищити ефективність капітальних видатків можна через їх інституціоналізацію та консолідацію.

**4. Перерозподіл дохідних джерел і зобов'язань між центральним та місцевими бюджетами.** Проблема перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центром і регіонами сьогодні є однією з найактуальніших у контексті підвищення ефективності бюджетної системи України. Наразі місцева влада по суті перетворена на регіональні відділи центральних органів влади (це стосується і виконавчих, і представницьких органів влади), відповідно, займається реалізацією державної політики, а не розвитком власного регіону. Водночас, як свідчить практика європейських країн, саме регіони можуть стати локомотивами економічного розвитку і саме вони здатні підвищити ефективність бюджетної системи загалом. В економічно розвинених країнах ЄС місцеві органи влади, будучи повністю відповідальними за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одини-

ці, проводять активну економічну політику, у тому числі з питань пошуку та залучення інвесторів. Закономірно, що місцеві органи влади краще обізнані з фінансовими потребами регіону, тому спрямовують бюджетні кошти у ті напрями, де це більш необхідно. Теза про необхідність перерозподілу дохідних джерел і зобов'язань між центральним та місцевими бюджетами сьогодні є прийнятною практично всіма політичними силами. Відповідно реформування міжбюджетних відносин мало б бути серед головних завдань бюджетної реформи.

**5. Упорядкування функціонування спеціального фонду.** Сьогодні окремі експерти висловлюють думку про недоцільність існування спеціального фонду, обґрунтовуючи виправданість фінансування видатків, виходячи з потреб, а не наявності ресурсів. На наш погляд, інститут спеціального фонду є досить зручним механізмом вирішення окремих економічних завдань, тому його роль, навпаки, має бути підвищена. Принцип прив'язки видатків до отриманих доходів дозволяє провадити нейтральну і зрозумілу податкову політику. Наприклад, фінансування дорожнього господарства державного значення наразі здійснюється через спеціальний фонд державного бюджету, а його джерелом є доходи від акцизного збору з вироблених і ввезених в Україну нафтопродуктів і транспортних засобів. Такий акциз у західних країнах вважається податком з власників транспортних засобів, а в Україні, по суті, є однією із складових цього податку<sup>12</sup>. Видається раціональним, що фінансування дорожнього господарства залежить від масштабів його експлуатації. З політичної точки зору цей податок є зрозумілим: водії оплачують послуги за користування інфраструктурою. На наш погляд, ефективному функціонуванню спеціального фонду в Україні заважає відсутність правового поля. У Бюджетному кодексі 2001 року визначається лише його загальна структура, а джерела, видатки і зв'язки між ними встановлюються кожного року індивідуально законом про державний бюджет. Понад те, під час секвестру бюджету в поточному році парламент без будь-якого економічного обґрунтування перегрупував фінансові потоки між загальним і спеціальним фондом, що нівелює сам принцип функціонування спеціального фонду.

**6. Деталізація та конкретизація функцій Стабілізаційного фонду, пошук та закріплення за ним відповідних фінансових ресурсів.** Ідея створення фондів на кшталт Стабілізаційного фонду полягає в консолідації фінансових ресурсів для фінансування національних інфраструк-

---

<sup>12</sup>По факту в Україні податок з власників транспортних засобів та акцизні збори з нафтопродуктів є абсолютно різними обов'язковими платежами, хоча така система оподаткування містить внутрішні суперечності.



турних проєктів з метою надання імпульсу економічній активності, особливо в умовах охолодження економіки. В умовах скорочення внутрішнього попиту з боку приватного сектору держава, використовуючи кошти фонду, намагається компенсувати звуження ринків, формуючи попит на працю, товари інвестиційного призначення тощо. В Україні зміст даного інституту був значно деформований порівняно із закладеним при його створенні. Фактично Стабілізаційний фонд дозволяв уряду оминати обмеження, встановлені бюджетним законодавством. Наприклад, Бюджетний кодекс чітко забороняє без затвердженого бюджету фінансувати капітальні видатки та залучати боргові ресурси у більшому обсязі, ніж це потрібно для погашення поточних зобов'язань перед кредиторами. Проте, оскільки для Стабілізаційного фонду встановлений особливий режим, який дозволяв залучати боргові ресурси навіть без затвердженого бюджету, уряд на початку 2010 року активно використовував його для обходу зазначених обмежень. Крім того, уряд самостійно визначав цілі використання цих коштів, більша частина яких була спрямована на фінансування поточних видатків.

**7. Урегулювання горизонтальних потоків фінансових ресурсів між бюджетом та іншими квазіпублічними інститутами та позабюджетними фондами (НАК «Нафтогаз України», Пенсійний фонд та ін.)** Відсутність обмежень у бюджетному законодавстві сьогодні дозволяє урядові фінансувати популістські заходи. Дефіцити квазіпублічних фінансових інститутів та позабюджетних фондів свідчать про те, що держава штучно намагається надавати такі публічні послуги, які за нинішнього рівня розвитку економіки забезпечити неможливо. Наприклад, надання значних позапланових позик з бюджету до Пенсійного фонду є необґрунтованим перерозподілом фінансових ресурсів. Політична логіка завжди буде схиляти уряд забрати кошти, принаймні, у оборонно-промислового комплексу і віддати їх Пенсійному фонду (оскільки пенсіонери - це значно більша електоральна група). За даної ситуації існує потреба в формуванні такої бюджетної системи, де б платники податків та зборів були адресатами отриманих соціальних благ, що сприяє обмеженню маніпуляції фінансовими потоками. Ефективна бюджетна система має змушувати уряд вирішувати проблеми за рахунок збалансування квазіпублічних інститутів та позабюджетних фондів і пошуку внутрішніх резервів, а не маніпуляцією грошовими потоками.

Виконати перелік поставлених завдань у рамках старої правової бази (Бюджетного кодексу 2001 року) було неможливо, тому з 2009 року в Україні актуалізувалася діяльність щодо підготовки проєкту нового Бюджетного кодексу.



### **1.3. Міжбюджетні відносини: актуальні проблеми української моделі**

Суттєвим проблемним аспектом архітектури сьогодношньої бюджетної системи є її вертикальний вимір. На наш погляд, саме міжбюджетні відносини виступають найслабшою ланкою бюджетної системи України і є підґрунтям значної кількості негативних явищ, характерних сьогодні для сектору публічних фінансів.

Кожен уряд декларує прагнення децентралізувати фінансову систему країни, передавши частину доходів держбюджету на забезпечення фінансової стійкості органів місцевого самоврядування. Децентралізація дійсно є нагальним завданням для України, але через відсутність узгодженого розуміння її суті, а також наочних доказів її ефективності на практичному рівні даний напрям бюджетної реформи, попри наявність потужного регіонального лобі у нинішній владі, знову неактуалізований.

Децентралізація сектору публічного управління та фінансів в економічно розвинених країнах є одним з ключових чинників високої ефективності бюджетної системи загалом. Одним із найважливіших напрямів цього процесу є бюджетна децентралізація, тобто розширення фінансової бази регіонів і муніципалітетів за рахунок передачі їм потужних фінансових джерел, які раніше були закріплені як доходи центрального бюджету.

В Україні місцева влада має дуже обмежений перелік повноважень, обсяг відповідальності та фінансових ресурсів. Така система в нинішньому вигляді має низку суттєвих недоліків, що призводить до значних проблем на макроекономічному рівні у різних сферах. Негативні вияви моделі такі.

• **Низька зацікавленість органів місцевої влади у формуванні сприятливого інвестиційного клімату в регіоні та активізації економічної діяльності.** На сьогодні серед вагомих загальнонаціональних податків за місцевими бюджетами закріплені лише податок з доходів фізичних осіб (надходження від сплати якого становлять 77,2 % у структурі доходів місцевих бюджетів<sup>13</sup>) та єдиний податок суб'єктів підприємницької діяльності, що обрали спрощену систему оподаткування, обліку та звітності (3,1 %). Оскільки ці податки належать до кошика доходів, що враховуються при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів, місцеві органи влади не мають серйозних стимулів для створення нових робочих місць, оскільки збільшення доходів від сплати податку з доходів фізичних осіб чи єдиного податку буде наслідком зменшення міжбюджетного трансферту і не вплине на обсяг фінансових ресурсів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Доходи від сплати податку на

---

<sup>13</sup>Розраховано за даними 2009 року.

прибуток підприємств навіть частково не спрямовуються до місцевих бюджетів, тому органи місцевої влади не мають можливостей для застосування фіскальних стимулів для розвитку середнього та великого бізнесу.

• **Низька зацікавленість органів місцевої влади у реалізації фіскального потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці.** Оскільки підвищення фіскальної ефективності як національних податків, так і закріплених за місцевими бюджетами відчутно не впливає на доходи місцевих бюджетів, очевидно, що місцеві органи влади не мають зацікавленості в посиленні податкового потенціалу регіону. Пасивність регіональної влади у даному питанні на макроекономічному рівні призводить до значних обсягів втрат бюджету. Водночас основні складові нереалізованої частини податкового потенціалу – податковий борг та тіньова економіка – є досить значними джерелами збільшення доходів як місцевих, так і державних бюджетів.

• **Інертність місцевої влади у питаннях соціально-економічного розвитку регіону.** Як свідчить європейський досвід, якщо місцева влада є повністю відповідальною за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці, це змушує її проводити активну економічну політику, у тому числі щодо пошуку та залучення інвесторів. Оскільки місцева влада краще обізнана з можливостями та проблемами регіону, вона спроможна ефективніше витратити бюджетні кошти й зацікавлена в активному пошуку їх додаткових джерел. Така ситуація відчутно контрастує з кволою економічною активністю місцевої влади в Україні, яка, будучи перетворена на інструмент реалізації державної політики, не маючи повноважень та фінансових ресурсів, більшою мірою займається лише державними програмами.

Для повноцінного функціонування інституту місцевого самоврядування необхідне його матеріальне та фінансове забезпечення, підґрунтям якого є місцевий бюджет і майно об'єктів комунальної форми власності, які перебувають у розпорядженні органів влади, а також земельні та природні ресурси<sup>14</sup>. Ці три складові матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування мають бути достатніми для забезпечення розвитку територіальних громад на принципах самостійності, збалансованості та ефективності. Проте в Україні місцева влада сьогодні не має достатніх ресурсів. Діюча модель міжбюджетних відносин характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів. Доходи місцевих бюджетів взагалі становлять лише 7 % від ВВП, видатки – 13 %. При цьому більша частина доходів місцевих бюджетів – це державні трансферти, власні ж ресурси, які місцеві органи влади можуть використати за власними пріоритетами, складають лише 1 % від ВВП.

<sup>14</sup>Стаття 142 Конституції України (від 28 червня 1996 року).

Основним чинником того, що місцеві бюджети мають надто вузьку ресурсну базу для проведення автономної економічної політики, є незацікавленість центральної влади у проведенні децентралізації бюджетно-податкової системи, оскільки це автоматично обмежить її повноваження та звузить ресурсну базу. Технічно бюджетна централізація зберігається завдяки трьом головним чинникам.

**Перший – недостатня ємність ресурсної бази органів місцевого самоврядування.** Місцеві податки та збори формують до 2 % дохідної частини місцевих бюджетів, тоді як у ЄС їхня частка сягає 30 % (переважно завдяки податку на нерухомість).

Органи місцевого самоврядування мають право встановлення місцевих податків та зборів, проте останні характеризуються невеликим обсягом надходжень. Так, до власне місцевих податків та зборів належать 2 податки (комунальний, рекламний) і 12 зборів<sup>15</sup>. Серед них найвагомішими щодо забезпечення надходжень є ринковий збір та комунальний податок (табл. 1).

Витрати на адміністрування деяких місцевих податків перевищують надходження від їх сплати (збір за участь у бігах на іподромі, збір за вигреш на бігах, збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, збір за право проведення кіно- і телезйомок, збір з власників собак), збереження інших є економічно необґрунтованим (збір за видачу ордера на квартиру), а окремі потребують реформування з метою оптимізації податкової бази (курортний збір, збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей, збір за право використання місцевої символіки).

Очевидно, що наведених вище джерел для достатнього фінансового забезпечення діяльності місцевого самоврядування явно не вистачає.

Плата за землю, яка могла б стати твердим підґрунтям фінансової стійкості органів місцевого самоврядування, сьогодні становить лише до 10 % доходів місцевих бюджетів і до запровадження та становлення ринку землі не має перспектив значного зростання. Всі інші статті власних доходів – плата за ліцензії, патенти та сертифікати, реєстраційний збір, єдиний податок – формують незначну частину доходів. Крім того, через відсутність індексації цей ресурс щорічно частково «з’їдає» інфляція.

---

<sup>15</sup>Відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1998 року №59–63 до місцевих зборів належать: збір за припаркування автотранспорту, ринковий збір, збір за видачу ордера на квартиру, курортний збір, збір за участь у бігах на іподромі, збір за вигреш у бігах на іподромі, збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, збір за право використання місцевої символіки, збір за право проведення кіно- і телезйомок, збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей, збір за видачу дозволу на розміщення об’єктів торгівлі та сфери послуг, збір з власників собак.

Таблиця 1

**Надходження від місцевих податків та зборів в Україні  
у 2007–2009 роках, %**

Назва місцевого податку (збору)	Частка місцевого податку (збору) у загальному їх обсязі		
	2007	2008	2009
Ринковий збір	59,9	60,4	63,3
Комунальний податок	23,0	21,0	19,3
Податок з реклами	7,1	8,0	6,2
Збір за паркування авто- транспорту	3,5	4,9	3,7
Збір за видачу дозволу на розміщення об'єкта тор- гівлі та сфери послуг	3,8	3,6	3,5
Збір за право використан- ня місцевої символіки	2,3	2,7	2,6
Інші податки і збори	0,4	0,4	0,4
<b>ВСЬОГО:</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* За даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень

*Другий* – надмірно об'ємний кошик № 1. Його доходи Міністерство фінансів України враховує при визначенні трансфертів і розраховує як різницю між розрахунковими доходами та видатками. Очевидно, що чим більше доходів включається до кошика № 1, тим менше стимулів до проведення роботи з їх мобілізації мають органи місцевого самоврядування. Закономірно, що за такої ситуації в Україні зростає кількість дотаційних регіонів. Якщо на початку 1990-х років таких областей було 13–15, на початку 2000-х років – близько 20, то сьогодні такими є всі регіони, крім Києва. Частка ж кошика № 2 (доходи, які не враховуються при визначенні трансфертів) у загальному обсязі доходів досить низька.

*Третій* – неузгодженість моделі бюджетних відносин та адміністративно-територіального устрою. Бюджетна система в Україні сформувалася ще за планової централізованої економіки, під інші завдання. Найактуальнішою проблемою в даному контексті є визначення балансу між повноваженнями органів місцевого самоврядування областей і районів та місцевими державними адміністраціями. Поки не буде проведена адміністративно-територіальна реформа, корекція мо-

делі міжбюджетних відносин матиме поверхневий характер і не зможе вирішити фундаментальні проблеми.

Очевидно, що наведене вище свідчить про актуальність реформи системи міжбюджетних відносин. Децентралізація фінансів дозволить сформувати фінансово стійкі та економічно автономні регіони, здатні провадити активну соціально-економічну політику та підвищити ефективність бюджетних видатків.

Таким чином, вертикальний вимір бюджетної реформи має бути спрямований на реалізацію таких завдань:

- *розширення обсягу фінансових ресурсів, які місцева влада матиме змогу використовувати за власними пріоритетами.* Передусім необхідно переглянути структуру кошків доходів, перерозподілити між ними дохідні статті, доповнити кошик доходів, які не враховуються при розрахунку державних трансфертів, тощо;

- *реформування бюджетів розвитку в складі місцевих бюджетів, закріплення за ними достатніх джерел наповнення.* Такий фонд місцевого бюджету має стати інституціоналізованим фондом інвестицій органів місцевої влади;

- *конкретизація та підвищення ефективності форм міжбюджетних трансфертів.* Передусім необхідно переглянути сферу застосування дотацій, субвенцій та субсидій. Доцільним видається перехід на застосування цільових трансфертів при реалізації делегованих функцій;

- *запровадження нових інструментів наповнення місцевих бюджетів, зокрема розширення джерел доходів за рахунок активнішої підприємницької, інвестиційної та фінансової діяльності;*

- *надання більшої самостійності місцевій владі щодо питань розподілу бюджетних ресурсів.*

#### **1.4. Виклики для бюджетної системи в умовах посткризового відновлення економіки**

Період посткризового відновлення економіки, до якого поступово переходить Україна, формує специфічні вимоги, що спонукають до змін у механізмах функціонування та структурі практично усіх складових національної економічної системи. Необхідність забезпечення повноцінного існування в умовах значно жорсткіших ресурсних обмежень, зростаючі конкурентні виклики та зміни глобального торговельного та фінансового ландшафту, різке зростання уваги до побудови важелів запобігання кризовим явищам і посилення стійкості національної економіки вимагають удосконалення та перебудови базових економічних механізмів, передусім – механізму формування та реалізації бюджетної політики держави у рамках відповідної бюджетної системи.

Пошук оптимальної бюджетної політики в умовах посткризового відновлення відбувається у напрямі поєднання двох суперечливих завдань. З одного боку – мінімізації фіскального навантаження на економіку з метою стимулювання економічної активності та споживчого попиту, з іншого – максимального використання стимулюючого потенціалу бюджетної політики, який традиційно застосовується у світовій практиці з антициклічними цілями.

Варто зазначити, що тенденції вибору моделей та пріоритетів бюджетної політики на даному етапі світового економічного циклу залишаються вельми суперечливими. Згідно з традиційною методологією потужна проактивна бюджетна політика, яка полягала у реалізації багатомільярдних програм із стимулювання споживання у 2008-2009 роках, з появою перших ознак економічного поживлення має бути змінена на жорстке посилення бюджетних обмежень з метою фіскального розвантаження зростаючої економіки та запобігання фіскальних дисбалансів. Це й спостерігається у 2010 році у більшості європейських країн. Проте затяжний характер кризи і помірковано-песимістичні прогнози щодо темпів посткризового відновлення викликають обґрунтоване занепокоєння щодо передчасності такого переходу, який може спричинити «нову хвилю» економічної депресії у розвинених країнах. Альтернативу в антикризових підходах пропонує адміністрація США, впроваджуючи на тлі пом'якшеної монетарної політики низку потужних довгострокових бюджетних програм, спрямованих на поживлення національної економіки та підвищення добробуту населення.

Ризик «неоліберального» підходу полягає в тому, що кошти, які опиняться у безпосередньому розпорядженні економічних суб'єктів внаслідок послаблення фіскального навантаження, можуть не надходити в економічний обіг, а відтак – не відігравати очікуваної стимулюючої ролі. Це відбуватиметься у разі, якщо серед економічних суб'єктів переважатимуть песимістичні інвестиційні та споживчі настрої. Зауважимо, що криза 2008 року спричинила значний дезорганізуючий ефект на економіки розвинених країн світу, тому відновлення ділового оптимізму відбувається вельми повільно.

Україна, на відміну від багатьох інших країн світу, у кризовий період практично не використовувала важелі бюджетного стимулювання, відтак їх потенціал ще може бути застосований у рамках антидепресивної політики. Проте **реалізація проактивної бюджетної політики висуває специфічні вимоги до бюджетної системи, яка має:**

• **зводити до мінімуму втрати при наповненні дохідної частини бюджету:** тінізація економіки та надання необґрунтованих податкових пільг можуть суттєво деформувати зв'язок між економічною

динамікою та наповненням бюджету, що змушуватиме зберігати високе фіскальне навантаження, навіть коли поживавлення вже розпочнеться;

- **забезпечувати багатомірність охоплення бази оподаткування:** оскільки у період економічної депресії природним чином через стагнацію доходів знижується частка податку на прибуток та податок з доходів фізичних осіб, логічним є посилення уваги до непрямих податків та оподаткування майна;

- **передбачати прозорий вичерпний набір податкових стимулів:** стимулююча функція податків є обов'язковою складовою проактивної бюджетної політики, проте усі податкові витрати повинні мати гарантований цільовий характер;

- **забезпечувати цільовий характер видатків:** за умов жорсткої обмеженості бюджетних ресурсів має бути забезпечено максимальну доцільність витрачання кожної гривні бюджетних коштів;

- **бути орієнтованою на досягнення мультиплікативного ефекту:** обмеженість бюджетних коштів має компенсуватись концентрацією структури видатків на напрямках, які спроможні створювати позитивний синергетичний ефект для економічного зростання: такими є вкладення в інфраструктурні сектори, розвиток інформаційно-комунікаційного середовища, зниження трансакційних витрат тощо;

- **підтримувати прийнятну пропорцію між обсягами бюджетних запозичень і структурою видаткової частини:** міжнародний досвід зазвичай вказує на важливість підтримання балансу між залученням до бюджету позичкових ресурсів та бюджетними видатками розвитку;

- **забезпечувати оптимізацію процедур з метою мінімізації трансакційних видатків у відносинах з бюджетом:** щодо податкових процедур це сприятиме послабленню чинників тінізації економіки, стосовно бюджетних видатків (державні закупівлі, отримання пільг, субсидій тощо) – посилюватиме стимулюючий ефект бюджетних видатків;

- **забезпечувати оперативне коригування обсягів бюджетних видатків:** непевність прогнозів економічної динаміки у посткризовий період утруднює коректне прогнозування дохідної частини, а відтак – і планування видатків, тому наявність процедур зміни видатків залежно від показників виконання дохідної частини дозволить уникнути крайнощів: нагромадження нерозподілених коштів у разі «перевиконання» макроекономічних показників та нарощування касового дефіциту – за погіршення надходжень.

Задоволення наведених вище вимог потребує проведення в Україні низки реформ, що стосуються коригування бюджетних, міжбюджетних, податкових відносин, а також інституційного удосконалення бюджетної системи.



У процесі реформування бюджетної системи слід враховувати **низку ймовірних ризиків, які формуються у посткризовий період**. Дія цих ризиків спроможна надати хибні орієнтири бюджетній політиці та призвести до деформації бюджетної системи.

1. В умовах депресії на внутрішньому ринку формується надлишок ліквідності, яка не затребувана кредитною системою. Особливо це характерно саме для експортної моделі поживлення економіки, яка спостерігається в Україні. Відтак створюється «спокуса» нарощування фінансування дефіциту бюджету за рахунок внутрішніх запозичень. Між тим, це деформує структуру кредитних портфелів банків та фондового ринку, створює відомий «ефект витіснення», який може бути компенсований лише у разі спрямування вилучених з банківського сектору у вигляді запозичень коштів на цілі розвитку.

2. Відновлення після кризи суверенних рейтингів країни обумовлює зниження вартості запозичень на зовнішньому ринку, які за певних умов можуть виявлятися дешевшими, ніж внутрішні запозичення. Проте надмірне захоплення таким джерелом фінансування дефіциту бюджету призводить до перевищення раціональних розмірів зовнішньої заборгованості. У макроекономічному контексті варто враховувати, що, якщо обслуговування та погашення внутрішніх запозичень є де-факто додатковим бюджетним стимулюванням недержавного сектору економіки, аналогічні виплати за зовнішнім боргом є виведенням коштів з країни та створюють чіткий «охолоджуючий» ефект для економіки.

3. Заходи бюджетної політики у разі відсутності координації дій між фіскальними та монетарними суб'єктами владних повноважень можуть провокувати подекуди неадекватні превентивні дії Національного банку як реакцію на інфляційні та валютно-курсові ризики. Такі ризики можуть виникати у разі формування надмірних накопичень на Єдиному казначейському рахунку, здійснення локалізованих у часі потужних бюджетних виплат, надходження валютних коштів від запозичень чи придбання коштів для обслуговування зовнішнього держборгу тощо. Діючи на ринку внутрішніх запозичень, уряд відіграє роль абсорбенту «зайвої» ліквідності комерційних банків, проте це зменшення ліквідності має враховуватися Національним банком у вигляді пом'якшення регуляторних обмежень для банків.

4. Досягнення економічного поживлення шляхом зміщення рушіїв зростання з Центру до регіонів формує природну тенденцію до фіскальної суверенізації місцевих влад. Зростання фінансової потужності та самостійності регіонів слід вважати прогресивним напрямом еволюції бюджетної системи. Проте це жодним чином не має спричинити руйнування цілісного фіскального поля, виникнення «фіскальної строка-



тості» національного економічного простору та лобістську боротьбу за отримання регіональних податкових преференцій. На нашу думку, регіональні стимули розвитку мають надаватися лише на точковій основі та з чіткою орієнтацією на вирішення ключових суперечностей проблемних територій. Фіскальне заохочення регіонального розвитку має спиратися на єдині для всіх регіонів зміни у міжбюджетних відносинах.

Зазначені вище виклики для бюджетної системи України частково вже знайшли певне відображення у бюджетному та податковому реформуванні 2009-2010 років, водночас низка викликів публічних фінансів залишається поза його увагою.

## **Розділ 2. Бюджетна реформа 2010 року: ключові переваги та недоліки**

### **2.1. Нові підходи до управління фінансовими ресурсами держави**

Прийняття нового Бюджетного кодексу, на відміну від Податкового кодексу, відбулося досить оперативно і без широкого публічного обговорення. З одного боку, завдяки цьому вдалося уникнути затягування цього процесу, боротьби за сфери впливу, лобіювання різних преференцій, що могло б розбалансувати документ, з іншого – через відсутність дискусій деякі норми виявилися надто суперечливими, а низка питань залишилися невирішеними.

Тим не менше, новий Бюджетний кодекс набуває чинності з 1 січня 2011 року, тому бюджет на наступний рік вже буде сформовано на підґрунті нового законодавства. Втім, очевидно, що через брак часу бюджет-2011 у кращому випадку буде частково приведений до формальних вимог нового кодексу, і лише в 2011 році центральні та місцеві органи влади аналізуватимуть нові можливості та нові інструменти економічної політики, які ним надаються.

Попри те, що новий документ не містить революційних новацій, він вносить відчутні зміни до бюджетної системи України, які відкривають нові можливості для підвищення ефективності функціонування бюджетного механізму, хоча окремі новації створюють серйозні ризики. Заходи щодо удосконалення управління бюджетними ресурсами, зафіксовані в новому кодексі, можна згрупувати за такими напрямками.

#### **I. Удосконалення горизонтальної структури бюджетної системи.**

Стосовно горизонтальної структури державного бюджету новий кодекс зберіг його розподіл на загальний та спеціальний фонди. Водночас дещо уточнена їх структура.

Складовими загального фонду держбюджету новим кодексом визначено:

- всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету;
  - всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету;
  - кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету);
  - фінансування загального фонду бюджету.
- Водночас було деталізовано та конкретизовано структуру спеціального фонду. Складовими спеціального фонду бюджету є:
- доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування;
  - видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ);
  - кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету);
  - фінансування спеціального фонду бюджету.

Таким чином, **простежуються такі новації структури бюджетної системи.**

*По-перше*, чітко диференціюється кредитна політика. Кредитування без визначення цільового спрямування уряд здійснюватиме із загального фонду (з точки зору фінансової термінології у даному випадку коректніше було б говорити про позики), тоді як цільові кредити надаватимуться із спеціального фонду, що, власне, відповідає його економічній природі. Важливо, що цільове кредитування віднині законодавчо регламентоване, оскільки такий інструмент економічної політики є досить перспективним.

*По-друге*, закріплена можливість фінансування спеціального фонду. У кодексі від 2001 року це не було передбачено, а законодавчі підстави з'явилися лише після створення Стабілізаційного фонду в складі спеціального фонду. Ця норма дозволяє уряду залучити боргові кошти під конкретні програми, при цьому громадськість матиме можливість відстежувати їх спрямування та ефективність витрачання.

*По-третьє*, позитивним нововведенням стала деталізація важливої складової спеціального фонду – власних надходжень бюджетних установ. До останнього часу це була агрегована стаття, новим Бюджетним кодексом встановлено її деталізацію на рівні підгруп, завдя-

ки чому можна прослідкувати джерела надходжень коштів бюджетних установ.

**Позитивною новацією стало визначення джерел доходів загального фонду бюджету**, що вносить певну стабільність та прогнозованість у процес бюджетного планування. Особливо актуальним це є при середньостроковому бюджетному плануванні, яке також запроваджується даним нормативно-правовим актом. В ідеалі, обмеження можливості маніпулювання фінансовими потоками мало б змусити уряд удосконалити інструменти мобілізації доходів, а не перерозподіляти найдохідніші джерела з метою вирішення кон'юнктурних завдань, як це було в поточному році.

Водночас наголосимо, що зазначена проблема не вирішена остаточно. Згідно з кодексом 2001 року доходи загального та спеціального фондів індивідуально закріплювалися щороку законом про бюджет на відповідний рік, що вносило певну нестабільність в оперативну діяльність розпорядників бюджетних коштів. При цьому для загального фонду ця нестабільність не мала відчутних негативних наслідків, тоді як для розпорядників коштів спеціального фонду це дійсно була значна проблема. Зазвичай їх видатки є постійними (регулярними), а обсяг – відносно стабільним, проте закріплені джерела щороку змінювалися, інколи не лише законом про бюджет, а й протягом року законом про внесення змін до закону про бюджет, внаслідок чого виникали перебої з фінансуванням. Показовим є приклад поточного року, коли у липні Законом України «Про внесення змін до законів України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (закон про секвестр бюджету) доходи спеціального фонду були «перекинуті» до загального фонду, внаслідок чого низка статей, що фінансуються зі спеціального фонду, залишаються непрофінансованими.

Тим не менше, новий кодекс зберіг порядок, за яким склад доходів спеціального фонду державного бюджету визначається законом про Державний бюджет України. При цьому деякі норми стосовно розщеплення доходів між загальним і спеціальним фондами прописані в кодексі надмірно розпливчато. Наприклад, норма про те, що до загального фонду належить «податок на додану вартість, крім податку, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет» вносить непрогнозованість, оскільки фактично практика розподілу коштів між фондами має щорічно фіксуватися у державному бюджеті. Враховуючи, що на ПДВ припадає понад 45 % загальних доходів державного бюджету, маніпулювання доходами від його сплати можуть бути масштабними. Аналогічні зауваження стосуються і акцизного збору.

Загалом, враховуючи, що частина 5 статті 29 взагалі дозволяє у «виняткових випадках» відносити на відповідний бюджетний період окремі види доходів загального фонду Державного бюджету України (або їх частину) до спеціального фонду, всі обмеження маніпулювання доходами держбюджету, зафіксовані в Бюджетному кодексі, просто втрачають сенс.

Необхідно також звернути увагу на те, що Бюджетний кодекс у частині закріплення доходів різко розходиться з відповідними нормами проекту Податкового кодексу. Наприклад, відповідно до всіх проектів Податкового кодексу скасовується збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, тоді як новий Бюджетний кодекс визначає його як одне з джерел наповнення загального фонду бюджету.

Певні позитивні зрушення в новому Бюджетному кодексі стосуються видаткової частини загального фонду. Варто зазначити, що, **на відміну від кодексу 2001 року, в новому чітко зафіксовані захищені видатки бюджету**, тоді як раніше вони щорічно переглядалися і затверджувалися законом про державний бюджет. Відповідно до Бюджетного кодексу захищеними видатками державного бюджету визначаються видатки загального фонду на:

- оплату праці працівників бюджетних установ;
- нарахування на заробітну плату;
- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;
- забезпечення продуктами харчування;
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв;
- обслуговування державного боргу;
- поточні трансферти населенню;
- поточні трансферти місцевим бюджетам;
- підготовку кадрів вищими навчальними закладами I–IV рівнів акредитації;
- забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення для індивідуального користування;
- фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки.

Закріплення в Бюджетному кодексі захищених видатків дозволить «розвантажити» закон про бюджет та ліквідувати спекуляції навколо пріоритетних напрямів бюджетного фінансування.

## **II. Підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів.**

Останніми роками актуальними залишалися три ключові завдання забезпечення ефективності використання бюджетних коштів: удосконалення впровадження програмно-цільового методу (ПЦМ), запровадження середньострокового бюджетного планування, підвищення ефективності та публічності контролю за використанням бюджетних коштів.

Наразі для України найактуальнішим є питання удосконалення ПЦМ, оскільки саме на цей інструмент експерти покладають особливу надію в питанні підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Його зміст полягає в тому, що розпорядники бюджетних коштів отримуватимуть кошти не просто для фінансування своєї діяльності, а на досягнення конкретних результатів, які зафіксовані у відповідній програмі, власне на реалізацію якої вони отримали кошти.

У новому Бюджетному кодексі, на відміну від попереднього, питання застосування ПЦМ приділено досить значну увагу. Кодекс визначає сутність цього інструменту, його складові та базові вимоги до них. Складовими ПЦМ у бюджетному процесі є бюджетні програми, їх відповідальні виконавці, паспорти і результативні показники бюджетних програм. У кодексі сформульовані чіткі вимоги до кожної із складових.

Відзначимо, що бюджетні програми та відповідальні виконавці визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом у разі застосування ПЦМ на місцевому рівні). Водночас для того, щоб даний інструмент реально запрацював на практиці, передусім необхідно скоротити кількість програм (сьогодні їх близько 600), впровадити чітку систему оцінки ефективності їх реалізації та сформувати максимально публічну систему моніторингу їх виконання.

Прогресу досягнуто і в питанні підвищення ефективності бюджетного планування. **Новим кодексом вводиться механізм середньострокового бюджетного планування і прогнозування, орієнтований на стратегічні пріоритетні завдання.** Відповідно до статті 21 нового Бюджетного кодексу Міністерство фінансів України за участі Міністерства економіки України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає **прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди**, який ґрунтується на Програмі діяльності уряду, прогнозних і програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах.

Такий прогноз має включати індикативні прогнозні показники:

- основних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прибутку підприємств, фонду оплати праці, рівня безробіття, експорту та імпорту товарів і послуг, а також інших показників, які застосовуються при складанні проекту бюджету);
- зведеного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;

- державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;
- бюджетних програм, які забезпечують протягом кількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;
- взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

Прогноз бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди має подаватися до Верховної Ради разом з проектом закону про Державний бюджет України. У подальшому прогноз має коригуватися відповідно до внесених змін до бюджету.

На основі визначених показників свої стратегічні трирічні плани повинні розробляти також головні розпорядники бюджетних коштів.

Середньострокове бюджетне планування запроваджується також на рівні місцевих бюджетів.

Загалом середньострокове бюджетне планування є дієвим інструментом підвищення ефективності бюджетних видатків. Розпорядники отримують можливість розробляти довгострокові плани з гарантією, що реалізація цих проектів не буде зупинена через рік з причин перегляду пріоритетів. Наразі через нестабільність графіку фінансування в Україні гальмується реалізація багатьох крупних інфраструктурних проектів.

Водночас, перш ніж запроваджувати середньострокове бюджетне планування, було б доцільно звернути увагу на аналогічний досвід Російської Федерації. Попри дієвішу адміністративну вертикаль, уряду країни поки не вдалося запустити повноцінне функціонування середньострокового планування. Розпорядники коштів сприйняли таку новацію переважно з формальної точки зору і замість розробки чітких конкретних програм формують загальні стратегічні пріоритети своєї діяльності. У даному контексті Кабінету Міністрів України потрібно затвердити деталізований шаблон середньострокових програм для того, щоб середньострокове планування дійсно застосовувалося для оптимізації розподілу бюджетних видатків у часі.

Серед інших заходів, які можуть підвищити ефективність управління бюджетними коштами, **варто виділити низку нових норм, що дозволяють покращити мобільність видатків**. Зокрема відзначимо, що Кабінет Міністрів за згоди Комітету Верховної Ради України з питань бюджету отримав право:

- а) перерозподіляти видатки між програмами у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника;
- б) перерозподіляти видатки державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями.

Загалом, якщо бюджетна політика буде виведена зі сфери впливу численних лобі, то ці нові повноваження уряду дозволять ефективніше перерозподіляти кошти. Проблеми оперативності управління бюджетними коштами відчутно впливають на їх ефективність, оскільки наразі перерозподілити кошти, навіть якщо в цьому є об'єктивні потреби, можливо лише через внесення змін до бюджету.

### **III. Розширення бюджетних інструментів економічної політики.**

Відчутний прогрес у новому Бюджетному кодексі зроблений в питанні розширення бюджетних інструментів економічної політики. Серед перспективних новацій відзначимо такі.

**1. Удосконалення механізмів дефіцитного фінансування.** У новому Бюджетному кодексі, як і в попередньому, державні запозичення обмежуються рівнем 60 % від ВВП. Новацією є надання уряду права самостійно змінювати співвідношення обсягів між внутрішніми та зовнішніми запозиченнями у разі асиметричної зміни кон'юнктури на зовнішніх та внутрішніх ринках. Така норма дозволить уряду оперативно реагувати на проблеми фондових ринків. Жорсткі обмеження, які діють на даний час, у минулому році призвели до того, що уряд залучав боргові ресурси на внутрішньому ринку під 30 % річних, тоді як сприятливіша кон'юнктура на зовнішніх ринках дозволяла здійснити запозичення за відсотком, майже вдвічі нижчим.

Відзначимо, що у новому кодексі збережена норма про неможливість використання як джерела фінансування дефіциту державного бюджету України емісійних коштів Національного банку України. Водночас, як доводить практика останніх років, навіть такої прямої заборони недостатньо для запобігання емісійному фінансуванню дефіциту бюджету. Наразі НБУ фактично здійснює емісію через викуп державних облігацій. У цьому контексті збереження такої норми створює символічний ефект. Для набуття реальної сили вона має бути деталізована до того рівня, щоб унеможливити застосування опосередкованих каналів емісійного фінансування бюджету.

**Новим Бюджетним кодексом розширено можливості дефіцитного фінансування місцевими органами влади.** Відтепер зовнішні запозичення можуть здійснювати міські ради міст із чисельністю населення понад 500 тисяч жителів (раніше 800 тисяч). При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради.

Водночас запроваджено нову систему обмежень кредитної активності місцевої влади. Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 100 % (для міста Києва – 400 %) середньорічного індикативного про-



гнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень).

**Однозначно негативним кроком стало виключення норми про те, що державні запозичення не використовуються для забезпечення фінансовими ресурсами поточних видатків держави.** Ця норма фактично не виконувалася, але ситуація, за якої уряд за рахунок запозичень фінансує соціальні видатки, є намаганням фінансувати поточні видатки за рахунок майбутніх поколінь. Така політика має бути жорстко обмежена.

**2. Запровадження інструментів профіцитного фінансування.** Новим і потенційно дуже ефективним інструментом бюджетної політики може стати профіцитне фінансування бюджету. Кодексом передбачається, що у разі перевиконання за підсумками трьох кварталів надходжень державного бюджету на 15 % порівняно з бюджетним розписом Кабінет Міністрів України зобов'язаний подати Верховній Раді України відповідний проект закону про внесення змін до закону про державний бюджет, в якому надпланові надходження державного бюджету спрямувати на реалізацію пріоритетних *інвестиційних програм (проектів)*.

Дане поняття є новим у бюджетній системі України. Бюджетний кодекс визначає інвестиційну програму (проект) як комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій.

Таким чином, Бюджетний кодекс чітко визначив, на які цілі може спрямовуватися надлишок бюджетних коштів. До останнього часу уряд зазвичай намагався оперативнo витратити їх на підвищення соціальних стандартів, щоб продемонструвати здатність перевиконати план у цьому напрямі.

**3. Розширення державних гарантій та удосконалення практики їх надання.** Потенційно досить перспективним є запровадження інституту місцевих гарантій. Останні можуть надаватися за рішенням Верховної Ради АРК, відповідної місцевої ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних програм, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій.

Крім того, новим Бюджетним кодексом деталізовано і регламентовано порядок використання залучених кредитів під державні та місцеві гарантії, а також відповідальність за зловживання цим інструментом.



Комплекс наведених вище новацій дозволить місцевим бюджетам залучити додаткові фінансові ресурси з метою економічного розвитку регіонів. Чіткі обмеження мають спонукати місцеву владу ефективно і раціонально використовувати такий інструмент і застосовувати його за умови певної економічної віддачі. Це дозволить поживити інвестиційну активність у регіонах.

## **2.2. Бюджетний процес: заходи щодо підвищення ефективності**

З набуттям чинності нового Бюджетного кодексу досить значні зміни очікують на бюджетний процес. У **новому кодексі відновлено інститут бюджетної резолюції**. Попередній Кабінет Міністрів навіть за наявності у Бюджетному кодексі 2001 року прямої вказівки відмовився подавати до Верховної Ради «Основні напрямки бюджетної політики на наступний рік» (бюджетну резолюцію). Замість цього, посилаючись на Закон України «Про Кабінет Міністрів України», він самостійно приймав Постанову «Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на відповідний рік (бюджетну декларацію)».

Різниця між двома документами досить значна. Резолюція містить імперативні норми і конкретні макроекономічні параметри, які мають бути схвалені постановою Верховної Ради України. Вона зобов'язує уряд у процесі складання бюджету дотримуватися цих орієнтирів. Якщо поданий проект бюджету суперечитиме положенням затвердженої резолюції, парламент лише на цій підставі може відхилити його. На відміну від резолюції, декларація містить загальні позиції щодо бюджетної політики у наступному бюджетному періоді та не потребує схвалення парламентом. Таким чином, за рахунок інструменту бюджетної резолюції парламент зберігав контроль над всім бюджетним процесом.

Відповідно до нового Бюджетного кодексу уряд до 4 квітня (у попередньому варіанті до 26 травня) має схвалити та подати до парламенту проект Основних напрямків бюджетної політики на наступний рік. На відміну від попереднього варіанта Бюджетного кодексу, який чітко регламентував процедуру розгляду резолюції, новий документ лише зазначає, що розгляд відбувається за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України. Відзначимо також, що згідно з новими вимогами перелік обов'язкових показників, що мають містити Основні напрями бюджетної політики, дещо скорочений. Зокрема не вимагається обов'язковість обґрунтування необхідності розподілу бюджету на спеціальний та загальний фонди, а також інформації про питому вагу капітальних видатків у видатках держбюджету та пріоритетні напрями їх використання.

Як і раніше, Кабінет Міністрів зобов'язаний затвердити проект державного бюджету на наступний рік до 15 вересня. Позитивною новацією є норма про необхідність врахування при складанні проекту бюджету пропозицій Ради національної безпеки і оборони України щодо статей, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони держави (з вмотивованим обґрунтуванням).

Крім того, **новий Бюджетний кодекс разом з проектом бюджету зобов'язує уряд оприлюднювати інформацію щодо залучення довгострокових (понад один рік) кредитів (позик), надання гарантій, набуття прав поручителя за зобов'язаннями державних підприємств, у тому числі господарських товариств, у статутному фонді яких державі належить 50 та більше відсотків акцій (часток, паїв).**

**Конструктивною новацією нового Бюджетного кодексу є вимога публікувати у пояснювальній записці до бюджету розрахунки обсягу компенсації за рахунок коштів державного бюджету втрат суб'єктів господарювання внаслідок прийняття урядом, іншими центральними органами виконавчої влади рішень щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг.** Це дозволить продемонструвати втрати бюджету від надання державою товарів та послуг за штучно заниженими цінами (передусім це стосуватиметься поставок газу).

Додаткові вимоги щодо повнішого розкриття інформації під час розробки бюджету сприятимуть більшій прозорості та ефективності бюджетної політики. Широкий масив даних дозволить і урядовцям, і експертам об'єктивніше оцінювати фінансовий баланс держави.

**Серед важливих стратегічних ліній нового Бюджетного кодексу відзначимо відчутне посилення впливу Президента на бюджетний процес.**

По-перше, відтепер ще до схвалення проекту закону про Державний бюджет уряд має подати Раді національної безпеки і оборони України на погодження статті цього законопроекту, пов'язані із забезпеченням національної безпеки і оборони.

По-друге, після схвалення проекту закону про Державний бюджет України Кабінет Міністрів має подати його не тільки до Верховної Ради, а й Президенту.

По-третє, протягом трьох днів після прийняття Верховною Радою закону про бюджет Кабінет Міністрів, крім самого закону, має подати Президенту обґрунтування і розрахунки щодо бюджетних показників такого закону, змінених порівняно з проектом, поданим Кабінетом Міністрів на розгляд у першому читанні. При цьому Президент має право повернути закон з вмотивованими і сформульованими пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників. У такому разі Кабінет Міністрів зобов'язаний у тижневий строк подати до Верховної Ради зміни до показників, зазначених у текстових статтях закону, та оновлені додатки до нього.

По-четверте, місячні, квартальні та річні звіти про виконання держбюджету подаються Державним казначейством України серед інших адресатів також і Президенту України. Крім цього, Главі держави мають подаватися звіти про фактичні надходження податків і зборів та інших доходів бюджету, звіти про податкову заборгованість, включаючи суми недоїмки та переplat (у галузевому, територіальному розрізах та щодо джерел доходів і форм власності).

На наш погляд, негативною новацією нового кодексу в бюджетному процесі стало виведення зі сфери його регулювання процедури розгляду та затвердження бюджету. Замість розділу, що детально регулював цей процес у попередньому варіанті, новий містить формулювання про те, що розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України. У такому форматі бюджетний процес як перелік законодавчих процедур може стати досить нестабільним, оскільки регламент роботи парламенту можна коригувати залежно від політичної кон'юнктури.

**Серед заходів, які матимуть позитивний вплив на виконання бюджету – заборона проведення розрахунків з бюджетом у негрошовій формі**, у тому числі шляхом взаємозаліку, застосування векселів, бартерних операцій та зарахування зустрічних платіжних вимог у фінансових установах. Щоправда, кодексом встановлені винятки, а саме операції, пов'язані з державним боргом, та випадки, передбачені законом про Державний бюджет України. Розрахунки у негрошовій формі були однією з найбільших проблем бюджетної системи 1990-х – початку 2000-х років. У другій половині нинішнього десятиліття її вдалося викоринити, але попередній уряд у 2009 році знову відновив цю практику.

Для підвищення мобільності та ефективності управління бюджетними коштами новий Бюджетний кодекс створює правове підґрунтя для практики надання позик. Державному казначейству надано можливість за погодженням з Міністерством фінансів України залучати на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України та надання середньострокових позик місцевим бюджетам. У принципі така практика застосовується і зараз новим бюджетним кодексом вона лише «узаконена».

Враховуючи розширення практики та інструментів бюджетного кредитування, про що йшлося раніше, новий Бюджетний кодекс передбачає низку інструментів щодо підвищення гарантій повернення кредитів. Встановлено, що позовна давність на вимоги щодо погашення такої заборгованості не поширюється. Органами стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою визначені органи державної податкової служби.

У новому Бюджетному кодексі закріплюються стимули для бюджетних установ щодо мобілізації додаткових доходів. Якщо обсяги власних надходжень таких установ перевищують відповідні витрати, затверджені законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), то розпорядник бюджетних коштів спрямовує їх на погашення заборгованості з оплати праці, нарахувань на заробітну плату, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв. Якщо така заборгованість відсутня, то розпорядник може розподілити додаткові надходження на власні потреби, спрямувавши 50 % коштів на заходи, які здійснюються за рахунок відповідних надходжень (спеціальний фонд), і 50 % коштів – на заходи, необхідні для виконання основних функцій, але які не забезпечені коштами загального фонду бюджету.

Деталізований алгоритм розгляду річного звіту в парламенті, випианий у попередньому варіанті кодексу, замінений посиланням на те, що звіт здійснюється за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради.

**У новому Бюджетному кодексі зроблено спробу удосконалити систему контролю за дотриманням бюджетного законодавства.** Передусім відзначимо розширені повноваження Верховної Ради України, яка отримала можливість контролювати виконання закону про Державний бюджет України, у тому числі шляхом заслуховування звітів про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти головних розпорядників про використання ними бюджетних коштів та результати виконання відповідних бюджетних програм), а також перевіряти використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій.

На нашу думку, дискусійною новацією є те, що серед повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету відсутній контроль за відповідністю поданого Кабінетом Міністрів проекту закону про Державний бюджет України Основним напрямом бюджетної політики на наступний бюджетний період. Існує ризик, що такого контролю взагалі не буде.

Посилено також контрольні повноваження виконавчої гілки влади. Зокрема з'явилася норма про те, що Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи у встановленому законодавством порядку одержують від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснення, матеріали та інформацію з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про їх виконання. Розширені повноваження також Державного казначейства України (*дали* – ДКУ) та Контрольно-ревізійного управління (*дали* – КРУ). Зокрема серед доданих повноважень КРУ є контроль за:

а) достовірністю визначення потреби у бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників;

б) відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу);

в) станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів.

До речі, положеннями Бюджетного кодексу встановлено, що порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту визначається Кабінетом Міністрів України. Відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 р. №1347-р, розробку відповідного рішення Кабінету Міністрів України заплановано на 2011 рік.

Крім того, новим Бюджетним кодексом створюються передумови для модернізації системи бухгалтерського обліку та звітності у державному секторі. Зокрема:

- за Міністерством фінансів закріплено повноваження щодо регулювання бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджету, координації діяльності Державного казначейства з цих питань;

- встановлено вимогу щодо ведення бюджетними установами бухгалтерського обліку відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку, що затверджуються Міністерством фінансів (набудуть чинності з 2013 року);

- передбачено застосування єдиних підходів та вимог до діяльності бухгалтерської служби як окремого підрозділу у бюджетних установах, завдання та функціональні обов'язки якого, а також повноваження керівника цієї служби – головного бухгалтера, встановлюються Кабінетом Міністрів України;

- у складі звітності про виконання бюджетів визначено фінансову та бюджетну звітність, розширено склад звітності про виконання Закону про Державний бюджет України.

### **2.3. Бюджетна децентралізація та реформа міжбюджетних відносин**

Головним досягненням бюджетної та податкової реформ для регіональних структур стало зменшення ролі держави у забезпеченні регіонів коштами для розвитку і одночасне створення можливостей для самостійного пошуку джерел формування достатньої фінансової бази, забезпечення ефективного та збалансованого розвитку територій.

Передусім наголошено, що **значних змін зазнав механізм розподілу податків та податкових надходжень до бюджетів різних рівнів**. Реалізація запропонованих у новому Бюджетному кодексі заходів дасть змогу зміцнити дохідну базу місцевих бюджетів, активізувати роботу місцевих органів стосовно мобілізації джерел надходжень і уникати невмотивованих рішень щодо формування трансфертів.

Серед таких змін варто відзначити такі.

**1. Значно розширена дохідна база м. Києва та м. Севастополя, АР Крим та обласних бюджетів**, до яких мають надходити по 50 % зборів за спеціальне використання лісових ресурсів, спеціальне водокористування, а також 50 % платежів за користування надрами загальнодержавного значення. До зазначених бюджетів мають надходити також інші ресурси, плати за ліцензії (у т. ч. на виробництво і торгівлю спиртом, алкоголем і тютюновими виробами), за державну реєстрацію тощо. Наведені вище надходження спрямовуються до так званого першого кошика, обсяг якого впливає на розмір міжбюджетних трансфертів. Тому у разі ефективної мобілізації надходжень за цими податками зменшується фіскальне навантаження на державний бюджет щодо необхідності передачі трансфертів для місцевих бюджетів.

**2. Унормовано зарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки**, винятково до бюджетів місцевого самоврядування – міст, селищ, сіл та їх об'єднань. Доцільність адміністрування цього податку саме на низовому рівні фіскальної системи не викликає сумнівів. Крім того, надходження мають зміцнити дохідну базу міст, селищ і сіл, які у переважній більшості є дотаційними і не мають інших вагомих джерел оподаткування.

**3. Передано весь обсяг надходжень від плати за землю до бюджетів місцевого самоврядування** (за чинним на сьогодні кодексом надходження від плати за землю пропорційно розподіляються між місцевими бюджетами всіх рівнів). Оскільки плата за землю є другим за обсягом джерелом формування місцевих бюджетів (частка її складає до 10 % усіх надходжень місцевих бюджетів), прогнозується зміцнення саме низових місцевих бюджетів.

**4. Прогресивні пропозиції стосуються і бюджету розвитку**. Крім існуючих на сьогодні джерел – коштів від відчуження майна, надходження дивідендів, коштів від повернення позик, запозичення тощо – до бюджету розвитку зараховуватимуться також частина податку на прибуток підприємств некомунальної власності, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (причому зарахування єдиного податку проводиться винятково до бюджетів місцевого самоврядування), плата за надання місцевих гарантій, частина коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення. Тим самим за допомогою бю-

джету розвитку органи місцевого самоврядування зможуть реалізовувати стратегічні плани, здійснювати довгострокові капіталовкладення.

**5. Збільшено перелік видатків, які не враховуються при обрахунку міжбюджетних трансфертів.** До них включено видатки на утримання окремих закладів соціального призначення, державні програми соціального захисту, компенсації особам, які надають соціальні послуги іншим громадянам, відшкодування перевитрат за розмірами житлово-комунальних послуг, забезпечення захисту від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, проведення місцевих виборів, підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад тощо.

**6. Унормовано підстави визначення міжбюджетних трансфертів.** Закріплено, що загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має розраховуватися на підставі *державних соціальних стандартів і нормативів*. Тим самим встановлюється чітка прив'язка соціальних пріоритетів розвитку до обсягу видатків місцевих бюджетів, що дозволяє досягати соціальних цілей, адресності соціальних виплат, підвищити ефективність використання коштів.

**7. Деталізовано сфери надання цільових субвенцій, напрями їх використання.** Встановлено також принципи надання субвенцій на виконання інвестиційних програм і проектів.

**8. Розширено перелік надходжень другого кошика доходів.** Крім існуючих, до нього включено фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, а також передані з першого кошика штрафні санкції, адміністративні штрафи та інші надходження.

**9. Унормовано джерела спеціального фонду,** до якого віднесено податок з власників транспортних засобів, плату за торгові патенти з продажу нафтопродуктів, концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, частину збору за забруднення довкілля, повернення кредитів тощо.

**10. Запропоновано модифікації міжбюджетних відносин.** Унормовано, що на відносини між міським (не нижче міст обласного значення) бюджетом та бюджетами підпорядкованих йому сіл, селищ поширюються положення Закону України від 01.07.2004 року № 1953-IV «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань».

Таким чином, наведені вище законодавчі зміни дозволять оптимізувати податкову та фіскальну систему на місцевому рівні, збільшити обсяги надходжень, підвищити ефективність мобілізації та витрачання коштів, закласти підґрунтя для формування стратегічних планів розвитку регіонів.

Водночас слід зазначити, що не відбулося суттєвих змін у системі бюджетного вирівнювання. Зокрема, не встановлено прямих відносин між Державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядуван-



ня. Технічна складність запровадження такої моделі є перепорою на шляху до завершення децентралізації бюджетів та міжбюджетних відносин. При цьому існує ризик прийняття неефективних та невмотивованих рішень щодо визначення обсягу міжбюджетних трансфертів для адміністративно-територіальних одиниць рівня нижче районного та міст обласного значення. Крім того, формула визначення обсягу трансфертів потребує більшого ступеня врахування регіональних особливостей – густоти населення, віддаленості від осередків надання послуг, реальної кількості споживачів послуг тощо.

Відчутно вплинути на ступінь фінансової самостійності може також податкова реформа в частині перегляду системи місцевих податків і зборів. Зважаючи на її абсолютну застарілість, ця система давно вже не виконувала фіскальної функції. Витрати на адміністрування деяких податків перевищували надходження від самих податків. Податкова реформа покликана реформувати перелік місцевих податків і зборів. Із 2 місцевих податків та 13 зборів<sup>16</sup> було виключено фіскально неефективні. Натомість пропонується запровадити: податок на нерухоме майно (відмінне від земельної ділянки), збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Причому перші два є обов'язковими для встановлення місцевою радою на території поширення її повноважень, а запровадження інших є правом місцевих рад. Запропонований механізм адміністрування таких податків дозволяє збільшити обсяги надходжень до місцевих бюджетів.

Мають відбутися такі **зміни у системі місцевих та загальнодержавних податків і зборів.**

**1. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.** Такий податок дозволить, по-перше, досягнути соціальної справедливості перерозподілом доходів за рахунок того, що оподаткуванню підлягатимуть житлові площі розміром понад 40 м<sup>2</sup> на одного мешканця. По-друге, варто очікувати і певного фіскального зиску від такого податку, оскільки статистичні дані свідчать про наявність достатньої кількості потенційних оподатковуваних площ житла. Віднесення такого податку до категорії місцевих знаходиться у руслі загальносвітових тенденцій і свідчить про початок створення на регіональному рівні стабільної бази власних джерел надходжень.

**2. Збір за провадження певних видів діяльності.** Збір мають сплачувати суб'єкти господарювання, що здійснюють торговельну діяльність у пунктах продажу товарів, надають платні послуги (перелік цих послуг визначається Кабінетом Міністрів України), здійснюють торгівлю ва-

<sup>16</sup>Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 р., № 56-93



лютними цінностями у пунктах продажу іноземних валют, діють у сфері розваг на підставі придбання торгового патенту. Цей збір частково замінює чинний збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі, ринковий збір. За новим збором також проводиться оподаткування діяльності у сфері розваг, зокрема грального бізнесу. Ставки збору залежать від місцевості: для м. Києва та обласних центрів вони встановлені на рівні 0,08–0,4 рівня мінімальної заробітної плати станом на 1 січня календарного року, для сіл, селищ, міст районного значення – до 0,1 рівня, для м. Севастополя, міст обласного значення та районних центрів – 0,04–0,2 рівня; також пропонуються інші специфікації податків.

З огляду на можливості запровадження декларативної системи діяльності малого бізнесу, що замінить дозвільну систему, галузеві обмеження щодо застосування спрощеної системи оподаткування та скорочення переліку видів діяльності, які можуть застосовувати цю спрощену систему, а також зменшення до 300 тис. грн показника річного обороту, за якого дозволяється застосовувати спрощену систему, очікується збільшення кількості платників податку, а відповідно й зростання надходжень до бюджету. Позитивним є також здійснення оподаткування сфери грального бізнесу, яка є високоприбутковою.

**3. Збір за місця для паркування транспортних засобів.** Передбачається замінити платника збору – водія автотранспорту – на особу, яка уповноважена провадити діяльність з паркування. Збільшено ставку оподаткування – від 1–3 % неоподаткованого мінімуму доходів громадян за одну годину паркування до 0,03–0,06 % мінімальної заробітної плати (станом на 1 січня звітного року) за кожен день за 1 м<sup>2</sup> ділянки паркування. Це дозволить збільшити обсяги надходжень внаслідок того, що розмір мінімальної заробітної плати збільшується кілька разів на рік. Позитивним є також те, що при визначенні ставок враховуватимуться реалії конкретної місцевості, а саме: місцезнаходження спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів, площі спеціально відведеного місця, кількість місць для паркування транспортних засобів, спосіб поставлення транспортних засобів на стоянку, режим роботи стоянок та їх заповнюваність.

**4. Туристичний збір.** Такий збір заміняє чинний курортний збір і скасований кілька років тому готельний збір. Об'єкт оподаткування туристичним збором значно більший за об'єкти оподаткування за курортним та готельним зборами, оскільки такий податок можна застосувати на більшій території внаслідок більшої кількості об'єктів туризму порівняно із курортними місцевостями. Платниками туристичного збору визначено осіб, які прибувають на територію громади, де діє рішення щодо встановлення збору, з метою оздоровлення, лікування та отримують послуги з тимчасового проживання. Одночасно збільшується ставка:

замість ставки до 10 % неоподаткованого мінімуму доходів громадян пропонується встановити ставки 0,5–1 % вартості проживання громадян. Такі пропозиції дозволяють збільшити надходження до бюджету. Крім того, податок здійснюватиме і позитивну екологічну функцію – кошти від оподаткування можуть спрямовуватися на компенсацію антропогенного та технологічного навантаження на природне середовище.

**5. Податок на доходи фізичних осіб.** Цей загальнодержавний податок пропонується нараховувати за прогресивною ставкою: якщо сума нарахованого податку перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної плати (станом на 1 січня звітного податкового року), податок становить 17 % для суми перевищення. Оскільки цей податок є бюджетоформуючим для місцевих бюджетів (його частка складає понад 70 % доходів), очікується збільшення надходжень від нього.

### **Розділ 3. Завдання бюджетної політики у рамках нової архітектури бюджетної системи**

#### **3.1. Нова архітектура бюджетної системи: «слабкі місця» та невирішені проблеми**

Структура та зміст нового Бюджетного кодексу свідчать про те, що уряд намагався уникнути революційних змін і зосередився переважно на удосконаленні попереднього варіанта документа. Міністерство фінансів так характеризує цей документ: «Нова редакція Бюджетного кодексу – це не здійснення бюджетної реформи як такої, а її перший крок – створення правових засад для проведення реформ у бюджетній сфері з метою удосконалення бюджетної системи всіх рівнів, досягнення стратегічних цілей сталого розвитку в оновленій системі державного регулювання економіки. Бюджетна реформа буде вважатися реалізованою за умов запровадження в Україні середньострокового бюджетного планування та розвитку програмно-цільового методу бюджетування, удосконалення системи управління державним боргом, забезпечення фінансової самодостатності місцевих бюджетів, модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі, впровадження європейської моделі державного внутрішнього фінансового контролю та підвищення бюджетної дисципліни»<sup>17</sup>.

Таким чином, на відміну від податкової реформи, бюджетна буде розтягнута в часі. Подібний еволюційний шлях реформування бюджетної системи у принципі видається досить раціональним, оскільки лише за-

<sup>17</sup>[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forum.minfin.gov.ua/viewtopic.php?f=12&t=133>

провадження ПЦМ відповідно до його економічного змісту є надскладним завданням, яке потребуватиме значних зусиль, часу та ресурсів.

Новий Бюджетний кодекс містить обмежений перелік потенційно досить ефективних інструментів економічної політики. На першому етапі необхідно сконцентрувати увагу на реалізації цих нових можливостей стимулювання економічної активності і вже потім говорити про подальші зміни архітектури бюджетної системи.

Водночас серед актуальних проблем бюджетної системи, які залишилися невирішеними, слід навести такі.

**1. Відсутність регламентації функціонування Стабілізаційного фонду.** У новому Бюджетному кодексі не регламентується діяльність Стабілізаційного фонду, який був створений відповідно до Закону України від 04.02.2009 № 923-VI «Про внесення змін до деяких законів України з метою поліпшення стану платіжного балансу України у зв'язку із світовою фінансовою кризою». Метою функціонування цього Фонду є підвищення ефективності діяльності державних органів у фінансово-кредитній сфері та забезпечення макроекономічної стабільності в країні. Законом про бюджет передбачалось використання коштів Стабілізаційного фонду за 22 напрямками, зокрема на державну підтримку окремих галузей промисловості, виконання Державної цільової програми з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, реалізацію інвестиційних та інноваційних проектів з енергозбереження в житлово-комунальному господарстві, збільшення статутних капіталів державних банків, реалізацію інвестиційних проектів соціально-економічного розвитку регіонів тощо.

Сьогодні наповнення Стабілізаційного фонду визначається законом про державний бюджет, а порядок використання коштів фонду – Кабінетом Міністрів. Фактично уряд самостійно визначає напрями витрачання коштів фонду, тоді як Конституцією України і Бюджетним кодексом такими повноваженнями щодо бюджетних коштів наділений лише парламент. Понад те, у 2009 році урядом було затверджено порядок використання коштів Стабілізаційного фонду, згідно з яким Прем'єр-міністру України надано повноваження приймати одноосібні рішення у формі окремих доручень про виділення та перерозподіл коштів фонду. Така безконтрольна модель дозволяла уряду використовувати ці кошти за будь-якими напрямками, у тому числі й тими, що не відповідали меті створення фонду, а також довільно визначати обсяги коштів за кожним напрямом.

Аналіз використання коштів фонду свідчить, що окремі напрями їх використання не відповідали меті створення фонду, зокрема: придбання шкільних автобусів, будівництво Всеукраїнського центру радіохірургії у складі клінічної лікарні «Феофанія», створення фільмів націо-

нального виробництва, безоплатне оформлення та видача громадянам України державних актів на право власності на земельні ділянки, оплата Державному департаменту з питань виконання покарань енергоносіїв, послуг з водопостачання і водовідведення та виплата грошового забезпечення особам рядового і начальницького складу тощо.

Загалом Стабілізаційний фонд міг би стати потужним інструментом державної інвестиційної політики. Виходячи з наведених вище проблем, які мали місце в минулому році, доцільним видається законодавче закріплення функціонування Стабілізаційного фонду та чітке визначення напрямів і порядку використання коштів. Натомість з нового Бюджетного кодексу не зрозуміло, чи зберігається даний фонд взагалі, які джерела його наповнення, напрями видатків, порядок використання коштів тощо.

**2. Невирішеність питання щодо підвищення ефективності інвестиційних видатків бюджету.** Передусім це стосується національних інфраструктурних проектів, фінансування яких наразі розпорошено між різними фондами. Діюча модель продемонструвала свою практичну неефективність. Видатки на поточну діяльність та інвестиційні видатки потребують різних підходів і методології щодо оцінки ефективності їх використання та контролю за їх освоєнням. Внаслідок цього досить перспективною є концепція двох бюджетів, яка передбачає концентрацію державних інвестицій у національні проекти в єдиному фонді. В новому ж Бюджетному кодексі питанню підвищення ефективності капітальних видатків загалом і державних інвестицій зокрема не приділено уваги, якщо не враховувати загальні напрями підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

**3. Неврегульованість фінансових потоків між державним бюджетом, державними бюджетними фондами та іншими квазіпублічними структурами сектору державних фінансів.** Практика свідчить, що за відсутності законодавчих обмежень уряд не втримується від спокуси маніпулювання фінансовими потоками для вирішення кон'юнктурних політичних завдань. Наприклад, через позики з державного бюджету до Пенсійного фонду, які дуже рідко повертаються, уряд збільшує пенсії, хоча за поточного стану економіки це зробити неможливо.

Крім того, з політичних міркувань в Україні на штучно низькому рівні (нижче собівартості) за рахунок горизонтальних бюджетних трансфертів підтримуються тарифи на газ та електроенергію, ціни на залізничні пасажирські перевезення, послуги комунального транспорту тощо. Очевидно, що господарська діяльність у цих сферах не повинна бути комерційною, проте ціна послуг має принаймні покривати їх собівартість. Коли розриви публічних фондів компенсуються трансфертами з бюджету, виникає ситуація, за якої, скажімо, громадяни, які не споживають газ, через систему оподаткування оплачують частину

вартості газу для тих, хто його використовує. Відтак у Бюджетному кодексі мали бути урегульованими вертикальні трансферти державного бюджету. Це б, наприклад, змусило уряд шукати резерви підвищення пенсій за рахунок реформування та удосконалення пенсійної системи, а не у спосіб перерозподілу коштів громадян, які сплачують податки.

**4. Відсутність обмежень щодо боргової політики уряду.** Незважаючи на те, що новим Бюджетним кодексом встановлені номінальні обмеження щодо державного та місцевого боргу, в ньому відсутні обмеження стосовно використання боргових ресурсів. Очевидно, політика, за якої кредити спрямовуються на покриття поточних видатків, є економічно неграмотною і матиме негативні наслідки для економіки у довгостроковій перспективі. В Україні сьогодні загалом відсутні будь-які нормативно-правові документи, які б визначили принаймні базові принципи та напрями боргової політики уряду. Це призводить до того, що даний фінансовий інструмент часто використовується для вирішення кон'юнктурних вузькополітичних завдань, а не в цілях розвитку економіки.

**5. Недостатня бюджетна децентралізація.** Як було зазначено, в новому Бюджетному кодексі є певний прогрес щодо бюджетної децентралізації. Проте передані місцевим бюджетам джерела не є достатніми для фінансування навіть поточних видатків. Крім того, територіальні громади не зможуть розпоряджатися додатковими ресурсами на власний розсуд, оскільки до місцевих бюджетів будуть передані додаткові витрати, які раніше здійснювалися на центральному рівні. Бюджетна децентралізація не може відбуватися окремо від процесу децентралізації повноважень та відповідальності. Власне, цей напрям реформи бюджетної системи мав бути найважливішим, проте вимагає від політичної еліти значної політичної волі.

**6. Дезінтегрованість системи соціально-економічного та бюджетного планування.** На сьогодні існує досить слабкий взаємозв'язок між соціально-економічною та бюджетною політикою уряду. Згідно з чинним законодавством законопроект про державний бюджет та проект Державної програми економічного та соціального розвитку України на цей же бюджетний період подаються до парламенту одночасно. Крім того, Державна програма економічного та соціального розвитку України має бути не тільки узгоджена із законом про державний бюджет, а й містити ключові положення Програми діяльності Кабінету Міністрів, а також основні положення Послання Президента. У поточному році зазначені документи затверджувалися окремо, при цьому Державна програма економічного та соціального розвитку України була прийнята парламентом взагалі за відсутності проекту бюджету і програми уряду. Така ситуація свідчить про формальність синхронізації соціально-економічного і бюджетного планування навіть на корот-

костроковий період. У цьому контексті завдання утвердження бюджетного середньострокового планування взагалі видається надскладним.

**7. Значна неузгодженість бюджетної та податкової систем.** Новий Бюджетний кодекс формувався на старому податковому законодавстві. Водночас не викликає сумнів, що до кінця року буде прийнятий Податковий кодекс, який відчутно змінить податкову систему України загалом та систему оподаткування зокрема. Зміни останньої є особливо важливими з точки зору гармонізації податкової та бюджетної систем України, оскільки саме Бюджетний кодекс закріплює за різними фондами бюджетних коштів перелік податків та зборів, які визначаються податковим законодавством. Наразі ж новий Бюджетний кодекс часто посилається на ті джерела доходів, які проектом Податкового кодексу пропонується або виключити, або реформувати.

Таким чином, новий Бюджетний кодекс містить як технологічні, так і методологічні недопрацювання. Вони знижуватимуть ефективність нових механізмів, які надаються Кодексом для реалізації політики економічного зростання. Теоретично комплекс зазначених проблем можна вирішити («дорегулювати») підзаконними нормативно-правовими актами або сподіватися на ефективну практику їх застосування. Водночас, як свідчить українська практика, відсутність чітких законодавчих механізмів є чинником викривлення бюджетної політики та зниження її ефективності.

### **3.2. Першочергові заходи щодо адаптації бюджетної системи до нової бюджетної архітектури**

Новий Бюджетний кодекс набуває чинності з 1 січня 2011 року, тому бюджет на наступний рік має формуватися вже на новій законодавчій базі. Водночас, окрім комплексу стратегічних проблем, які не вирішує новий Бюджетний кодекс, мають місце локальні перепони, що можуть знизити ефективність реалізації нових можливостей цього документа та призвести до правих колізій і неузгодженостей.

У даному контексті перед урядом та парламентом виникає низка важливих завдань, вирішення яких має бути знайдено в найближчий термін:

**1. Прийняття Податкового кодексу.** Проект Податкового кодексу відчутно змінює систему оподаткування України та ставки окремих податків, тому без його прийняття весь бюджетний процес у поточному році буде технічно ускладненим. Загалом щодо реформування сектору публічних фінансів реформа податкової системи має бути першочерговою, оскільки бюджетне законодавство базується на податковому.

**2. Внесення змін до Бюджетного кодексу з метою приведення його у відповідність до податкового законодавства.** Наразі новий Бюджетний кодекс ґрунтується на першому варіанті Податкового ко-

дексу, який був прийнятий у першому читанні, але згодом скасований. Через це обов'язково новий Бюджетний кодекс має бути приведений у відповідність або до Податкового кодексу (у разі його прийняття), або до чинного податкового законодавства. На наш погляд, дану проблему можна вирішити таким чином:

- *у разі прийняття Податкового кодексу* – цим самим законом внести відповідні зміни у новий Бюджетний кодекс;
- *у разі затримки зі прийняттям Податкового кодексу* – перенести термін набуття чинності Бюджетного кодексу з 1 січня 2011 року на 1 січня 2012 року.

**3. Перегляд динаміки зниження ставок загальнонаціональних податків у зв'язку з додатковими втратами, які зазнає державний бюджет у результаті процесу бюджетної децентралізації.** Як було зазначено, новий Бюджетний кодекс передає місцевим бюджетам окремі джерела, серед яких є досить значні. Розбалансований державний бюджет відчує додатковий тиск на дохідну частину. У даному контексті стрімке зниження національних податків може продукувати додаткові ризики для фінансової стабільності України.

**4. Внесення до Бюджетного кодексу норми про те, що державні запозичення не можуть використовуватися для забезпечення фінансовими ресурсами поточних видатків держави.** Враховуючи складне фінансове становище України, видається необхідним перенести термін введення в дію даної норми на 2013 рік, коли держава відновить докризовий показник ВВП. Дана норма стане орієнтиром для уряду – до 2013 року необхідно забезпечити збалансування регулярних доходів державного бюджету і поточних видатків.

**5. Затвердження на рівні підзаконних нормативно-правових актів (постанови уряду) детального порядку та вимог щодо складання та змісту бюджетних програм** відповідно до нових вимог Бюджетного кодексу. Враховуючи український досвід формування бюджетних програм, вважаємо за необхідне детально прописати їх основні складові та зобов'язати розробників програм закладати натуральні (грошові) показники оцінки їх результатів.

**6. Формування правового поля для функціонування нового інституту інвестиційних програм і проектів.** Ця новація може стати досить ефективним інструментом державних інвестицій, проте новий Бюджетний кодекс містить лише його визначення та базові принципи. Як і у випадку з бюджетними програмами, складові інвестиційних програм та вимоги до них мають бути детально прописані на рівні постанови уряду.

**7. Затвердження порядку надання місцевих гарантій.** Якщо ця норма вступить у дію вже наступного року без чітких урядових обмежень і критеріїв відбору компаній, які мають право на отримання таких



гарантій, існує ризик зловживання такою можливістю та непродуктивного зростання боргових зобов'язань місцевих бюджетів.

**8. Розробка порядку та алгоритму середньострокового бюджетного планування для розпорядників бюджетних коштів.** Як свідчить досвід, навіть для короткострокового планування доцільним є затвердження детальних вимог та інструкцій. У контексті середньострокового планування уряд має розробити окремі детальні інструкції з визначенням його суті та змісту. В іншому разі середньострокове планування може перетворитися на формальність і втратити економічний потенціал.

### **3.3. Шляхи оптимізації архітектури бюджетної системи у середньостроковій перспективі**

Новий Бюджетний кодекс запроваджує нові потенційно досить дієві та ефективні інструменти економічного зростання. Водночас головні завдання бюджетної політики за сучасних умов та у середньостроковій перспективі є досить різними. На даному етапі першочергові з них – подолання дисбалансів сектору публічних фінансів, підвищення дієвості й ефективності бюджетної політики та її інструментів. Новий Бюджетний кодекс формує досить сприятливі умови для реалізації цих тактичних завдань.

Грунтуючись на завданнях, які стоять перед бюджетною системою в умовах посткризового відновлення економіки, аналізі проблем, які їй сьогодні властиві, слід виокремити такі практичні кроки щодо подальшого реформування бюджетної системи України.

**1. Розподіл державного бюджету на поточний та бюджет розвитку.** Ідея двох бюджетів базується на тому, що планування, фінансування та контроль за видатками на поточну діяльність та на проекти розвитку потребують різних методологічних підходів. Поточний бюджет має бути збалансованим, відповідно поточні видатки держави – відповідати її постійним доходам. В іншому разі існує ризик, що дефіцит поточного бюджету переросте в хронічний, оскільки поточні видатки зазвичай не призводять до прямої інвестиційної віддачі до бюджету. Розширення поточних видатків дійсно може поживити внутрішній попит і сприяти економічному зростанню (хоча, як свідчить український досвід 2009 року, зовсім не обов'язково), але сам бюджет, принаймні в короткостроковій перспективі, не отримає додаткових коштів. Залучаючи нерегулярні надходження (доходи від приватизації, кредити тощо) для покриття видатків поточного бюджету, держава фактично витрачає кошти майбутніх періодів.

На відміну від поточного бюджету, бюджет розвитку спрямований на реалізацію інвестиційних проектів, які матимуть певну інвестиційну віддачу і, відповідно, нададуть додаткові надходження до бюджету. Відтак для фінансування національних проектів розвитку прийнят-



ним є залучення нерегулярних надходжень, зокрема доходів від приватизації чи боргових ресурсів. Вони врешті-решт дозволять отримати певний економічний ефект, завдяки якому можливо не лише покрити пасиви, а й збільшити активи держави.

Відчутною є різниця між поточним бюджетом та бюджетом розвитку також у плануванні видатків і контролю. Очевидно, щодо бюджету розвитку має застосовуватися середньострокове і довгострокове планування. Крім того, на початку затвердження проектів, які фінансуватимуться у цій частині видатків бюджету, має бути проведений детальний аналіз їх економічної ефективності та «стратегічної віддачі» з точки зору національних інтересів. Натомість видатки поточного бюджету прогнозувати надто складно, оскільки, наприклад, розмір соціальних трансфертів залежить від складнопрогнозованих у середньостроковій перспективі чинників, таких як інфляція, зростання ВВП, бюджетні надходження тощо. Як свідчить досвід, прогнозування даних показників навіть на короткостроковий період в Україні є вкрай неточним, а прогнозування таких чинників, як політична кон'юнктура, що впливає на обсяг поточних видатків навіть більше, ніж економічна, взагалі неможливим. Загалом значною є ймовірність того, що середньострокове планування поточних видатків перетвориться на формальність, тому сам факт його впровадження є досить дискусійним.

Контроль за освоєнням видатків бюджету розвитку має методологічні особливості та відчутно відрізняється від контролю за поточними видатками, тому доцільними є диференціація такого контролю та спеціалізація контролюючих органів.

**Бюджет розвитку** може існувати у різних формах:

- а) окремий фонд у рамках державного бюджету;
- б) позабюджетний інвестиційний фонд (Фонд розвитку, Стабілізаційний фонд тощо);
- в) Державний банк реконструкції та розвитку.

Кожна із зазначених організаційно-правової форм має свої переваги та «слабкі місця». Встановлення оптимальної моделі для України потребує окремого аналізу.

**2. Структуризація загального фонду державного бюджету.** Сьогодні всі доходи, які формують загальний фонд бюджету, є нецільовими. Відповідно видатки відокремлені від доходів. Така модель державного бюджету не властива більшості західних країн. Зазвичай там у рамках бюджету функціонують внутрішні фонди. Наприклад, у багатьох західних країнах видатки на соціальні трансферти та соціальне страхування фінансуються лише з бюджетних надходжень від податків на доходи фізичних осіб. Така модель вбачається досить раціональною і обґрунтованою, оскільки дозволяє зблизити адресатів соціальних послуг і групи осіб, які несуть податкове навантаження. Оскільки соціальні трансфер-

ти є механізмом вирівнювання доходів різних верств населення, цілком логічним є те, що їх розмір має залежати від рівня добробуту населення. Недоцільно спрямовувати на соціальні трансферти доходи від акцизного збору на імпорт та виробництво нафтопродуктів, який сплачується власниками транспортних засобів, як це відбувається в Україні у поточному році. Справедливішим і обґрунтованішим було б спрямовувати надходження від сплати таких акцизних зборів, які можна вважати складовою транспортного податку, на покращення дорожнього господарства. Структуризація загального фонду дозволила б сформувати чітку прив'язку між обсягом державних послуг та благ до рівня і структури податкового навантаження на економіку. За такої моделі громадяни матимуть чітке уявлення про те, на що спрямовуватимуться їхні податки і, відповідно, свідоміше ставитимуться до питань оподаткування.

**3. Продовження процесу бюджетної децентралізації.** Як довів аналіз нового Бюджетного кодексу, уряд ще не готовий провести реальну децентралізацію бюджетної системи. В економічно розвинених західних країнах бюджетна децентралізація є одним з ключових механізмів ефективного перерозподілу публічних коштів. Для того, щоб цей механізм запрацював, недостатньо передати кошти на рівень місцевої влади, одночасно розширивши обсяг делегованих повноважень. Необхідно передусім надати місцевим органам влади відповідальність та повноваження, які зобов'язуватимуть їх ефективно витратити бюджетні кошти. Це потребує **чіткої структуризації та перегляду власних та делегованих повноважень, що реалізують місцеві органи влади.** При цьому обсяг делегованих повноважень має бути чітким і обмеженим, і саме на його виконання держава має надавати цільові трансферти з державного бюджету. Для фінансування власних повноважень має бути розширений кошик доходів органів місцевого самоврядування. Крім того, оскільки абсолютна більшість місцевих бюджетів отримують з державного бюджету трансферти вирівнювання, раціональнішим є надати їм можливість залишати частину національних податків, зібраних на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, у своєму розпорядженні. Тим самим з перерозподільного процесу буде виключена ланка державного бюджету, що підвищить ефективність і оперативність руху коштів у бюджетній системі.

**4. Запровадження механізмів стимулювання економічної активності місцевої влади.** З метою стимулювання проведення активної економічної і фінансової політики раціональним видається **перехід на зв'язану модель податкової системи.** Її зміст полягає в закріпленні за місцевими бюджетами частки обсягу національних податків, яка не буде враховуватися при розрахунку міжбюджетних трансфертів. Очевидно, що податки, на збір яких місцеві органи влади досить слабо впливають (передусім ПДВ), мають залишитися виключно «централізованими»

податками. На наш погляд, найефективнішим заходом є закріплення за місцевими бюджетами 10 % податку на прибуток підприємств, що сприятиме їх зацікавленості в активізації роботи щодо зростання надходжень цього податку та покращення умов для ведення бізнесу.

Значний позитивний вплив на зацікавленість місцевих органів влади щодо розвитку малого бізнесу справить **виключення єдиного податку з кошику доходів, що враховується при розрахунку трансфертів**. Ефект такого заходу підвищуватиметься у міру зростання фіскальної важливості цього податку, що досягається через підвищення та індексацію ставок єдиного податку.

Крім того, для стимулювання реалізації фіскального потенціалу адміністративно-територіальних одиниць необхідним заходом є **закріплення 50 % від перевищення прогнозованого обсягу надходжень першого кошика у переліку дохідних статей місцевих бюджетів, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів**. Це створить комплекс стимулів для зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні податкових надходжень на своїй території.

Наведені вище додаткові статті доходів місцевих бюджетів мають стати основою бюджету розвитку, який залишатиметься складовою спеціального фонду. Це не лише створить належну фінансову базу для соціально-економічного розвитку регіонів, а й сформує пряму залежність між фіскальною активністю місцевих органів влади та їх інвестиційними можливостями, що змусить місцеву владу займати активнішу позицію в питанні реалізації податкового потенціалу регіону.

**5. Запровадження системи збалансованих автономних фондів сектору державних фінансів.** Україна має законодавчо закріпити принципи збалансованості позабюджетних фондів та квазіпублічних структур. Проблеми таких структур, як Пенсійний фонд України, НАК «Нафтогаз України», «Укрзалізниця» мають вирішуватися через оптимізацію та реформування відповідно пенсійної системи, газового ринку та ринку залізничних перевезень, а не за рахунок коштів платників податків. Система вертикальних трансфертів має зводитися до покриття державою збитків таких структур, які вони отримують через державну політику пільг та субсидій окремим категоріям населення.

**6. Запровадження механізмів стримування динаміки видатків соціального спрямування.** Оскільки українська політична система є досить поляризованою, уникнути ризику відновлення політики соціального популізму видається практично неможливим. Тому раціональним і досить перспективним механізмом подолання даного ризику є автоматизація процесу розрахунку соціальних стандартів і мінімізація суб'єктивного впливу на цей процес. У даному контексті необхідним є розробка і включення до Бюджетного кодексу України чіткої формули визначення роз-

міру базових соціальних стандартів (передусім прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати). Розмір соціальних стандартів має індексуватися на рівень інфляції плюс зростання ВВП чи продуктивності праці. Ця формула змусить уряд концентруватися на зростанні ВВП, оскільки саме від його динаміки залежатиме динаміка соціальних видатків. Аналогічні «антипопулістські» механізми успішно діють у країнах ЄС та США.

**7. Перегляд механізмів перерозподілу загальнонаціональних податків.** Наразі в Україні на процес перерозподілу бюджетних коштів чиниться значний політичний тиск. Для того, щоб мінімізувати суб'єктивний вплив на процес перерозподілу державних коштів та забезпечити більшу обґрунтованість даного процесу, потрібно поширити практику формульного розрахунку трансфертів, а також переглянути окремі діючі формули. Наприклад, нинішній механізм перерозподілу податку з доходів фізичних осіб, згідно з яким він спрямовується за місцем реєстрації платника податків, який є податковим агентом з нарахування та сплати податку, призводить до того, що більшу частину даного податку акумулюють ділові центри України. Навіть якщо окремі філіали компаній функціонують у регіоні, і влада фінансує надання публічних товарів та послуг під відповідну кількість працівників, податок сплачується за місцем реєстрації компанії, а не місцем роботи відповідного філіалу. Таким чином, регіони, передусім слаборозвинені, отримують менше коштів від податку з доходів фізичних осіб навіть за більшої кількості робочих місць, попри те що вони, навпаки, потребують більше коштів для стимулювання ділової активності. Враховуючи, що серед завдань податкової реформи часто називається перехід до консолідованої звітності, існує ризик, що даний податок взагалі сплачуватиметься лише в обласних центрах та Києві. Тому доцільним є **формування єдиного фонду надходжень податку з доходів фізичних осіб і перерозподіл його через застосування формульного підходу**, який має спиратися на кількість зареєстрованих жителів на відповідній території.

## Висновки

Розбудова ефективної та конкурентоспроможної економіки вимагає системного реформування сектору публічних фінансів, проблеми і суперечності якого сьогодні є основними ризиками для швидкого посткризового відновлення економіки України. Ефективність економічної політики визначається не лише тим, скільки коштів було мобілізовано до бюджету, а й тим, наскільки ефективно вони перерозподілені та освоєні.

• Бюджетний кодекс 2001 р. був досить прогресивним документом, проте нині він уже не здатен вирішити нові завдання, серед яких:

- формування певних обмежень і стримувань для необґрунтованого розширення бюджетних видатків;

- запобігання надмірній борговій активності уряду з метою фінансування поточних видатків;
- інституціалізація та підвищення ефективності капітальних видатків бюджету;
- перерозподіл дохідних джерел і зобов'язань між центральним та місцевими бюджетами;
- підвищення ефективності роботи Стабілізаційного фонду, пошук і закріплення за ним відповідних фінансових ресурсів;
- упорядкування функціонування спеціального фонду;
- урегулювання горизонтальних потоків фінансових ресурсів між бюджетом та іншими квазіпублічними фінансовими структурами та позабюджетними фондами.

• Нинішня модель бюджетної системи формує простір для маніпулювання фінансовими потоками, внаслідок чого бюджетні ресурси часто використовують не за призначенням, неефективно, а на окремих щаблях бюджетної системи формуються дисбаланси. Інтегрованим показником проблем глибини дисбалансів сектору публічних фінансів є сукупний дефіцит, який торік сягнув 12 % ВВП.

• У поточному році завдяки економічному зростанню уряд зможе лише зупинити процес поглиблення дисбалансів. Одним із ризиків для стабільності сектору є те, що уряду поки що не вдається подолати суттєву негативну тенденцію різкого випереджаючого зростання поточних видатків бюджету порівняно з доходами, яка спостерігається в Україні з 2007 року.

• Період посткризового відновлення економіки, до якого поступово переходить Україна, формує специфічні вимоги, які спонукають до змін у механізмах функціонування та структурі практично усіх складових національної економічної системи. У даному контексті проактивна бюджетна політика має:

- зводити до мінімуму втрати при наповненні дохідної частини бюджету;
- забезпечувати багатовимірність охоплення бази оподаткування;
- передбачати прозорий вичерпний набір податкових стимулів;
- забезпечувати цільовий характер видатків;
- бути орієнтованою на досягнення мультиплікативного ефекту;
- підтримувати прийнятну пропорцію між обсягами бюджетних запозичень та структурою видаткової частини;
- забезпечувати оптимізацію процедур з метою мінімізації трансакційних видатків у відносинах з бюджетом;
- забезпечувати оперативне коригування обсягів бюджетних видатків.

- Структура та зміст нового Бюджетного кодексу свідчать про те, що уряд намагався уникнути революційних змін і зосередився переважно на удосконаленні попереднього варіанта документа. Тим не менше, цей кодекс вносить відчутні зміни до бюджетної системи України, які відкривають нові можливості для підвищення ефективності функціонування бюджетного механізму, хоча окремі новації створюють серйозні ризики.

- Позитивні новації нового Бюджетного кодексу стосуються удосконалення горизонтальної структури бюджетної системи, підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, розширення бюджетних інструментів економічної політики.

- Важливим досягненням бюджетної реформи стало зменшення ролі держави у забезпеченні регіонів коштами для розвитку й одночасне створення можливостей для самостійного пошуку джерел формування власної фінансової бази. Проте уряд ще не готовий провести глибинну децентралізацію бюджетної системи.

- Серед актуальних проблем бюджетної системи слід відзначити відсутність регламентації функціонування Стабілізаційного фонду, невирішеність питання щодо підвищення ефективності інвестиційних видатків бюджету, неурегульованість фінансових потоків між державним бюджетом, державними бюджетними фондами та іншими квазіпублічними структурами сектору державних фінансів, відсутність достатніх обмежень щодо боргової політики уряду, значна неузгодженість бюджетної та податкової систем.

- Новий Бюджетний кодекс запроваджує нові потенційно досить дієві та ефективні інструменти економічного зростання, проте існує ризик нівелювання їх ефективності через недостатню «глибину» реформ. Підвищення ефективності функціонування бюджетної системи України у середньостроковій перспективі можливе лише через подальше реформування її архітектури;

- Грунтуючись на завданнях, які стоять перед бюджетною системою в умовах посткризового відновлення економіки, аналізі проблем, які їй сьогодні властиві, під час подальшого реформування раціональним видається внесення таких ключових змін до архітектури бюджетної системи:

- розподілити державний бюджет на поточний та бюджет розвитку;
- структурувати загальний фонд державного бюджету;
- продовжити бюджетну децентралізацію;
- запровадити систему збалансованих автономних фондів сектору державних фінансів;
- переглянути механізми перерозподілу загальнонаціональних податків.

*Додаток*

**БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ:  
ДОСВІД ЕФЕКТИВНОЇ РЕФОРМИ СЛОВАЧЧИНИ**

## Вступ

Децентралізація сектору публічного управління та фінансів сьогодні є одним із ключових чинників високої ефективності бюджетної системи в розвинутих економіках Європейського Союзу. Даний процес відбувається не лише у федеральних країнах і країнах з історично впливовими позиціями місцевої влади, а й у нових членах ЄС, які вбачають у ньому значний конструктивний потенціал для власних економік. Одним із ключових напрямів даного процесу є бюджетна децентралізація, тобто розширення фінансової бази регіонів і муніципалітетів за рахунок передачі їм із центрального бюджету потужних фінансових джерел.

Проаналізувавши досвід ЄС, можемо констатувати, що бюджетна децентралізація не є наслідком політико-історичних процесів, а більшою мірою вона свідомо застосовується як механізм підвищення ефективності розподілу та використання бюджетних фондів. Дієвість даного механізму можна простежити на прикладі найбільш динамічної економіки Європи – Словаччини, яка, як і Україна, менш ніж два десятиліття назад узагалі не мала інститутів місцевого самоуправління, а фінансові ресурси і більшість повноважень концентрувалися в рівні державної влади. Централізована система мала наслідком асиметричність розподілу ресурсів між різними регіонами, інертність економічної політики місцевої влади, низьку ефективність використання бюджетних коштів, лобізм і високий рівень корупції.

Після створення незалежної Словацької Республіки країна переглянула співвідношення розподілу повноважень, відповідальності та фінансів між різними рівнями влади. Завдяки комплексу реформ місцеве самоврядування отримало реальну владу й достатні фінансові ресурси для своєї діяльності, що сприяло значному підвищенню ефективності бюджетної системи. Це дало змогу відчутно мінімізувати комплекс вищезазваних проблем і створити умови для якісного та динамічного економічного підйому країни. На мікрорівні децентралізація сприяла значному покращенню якості публічних послуг (не тільки в столиці, а й у регіонах), соціально-економічного становища міст та селищ, розвитку депресивних регіонів, зростанню кількості робочих місць та, відповідно, уповільнення міграційних процесів, обумовлених економічними факторами.

У даному контексті деякий позитивний досвід бюджетної децентралізації Словаччини може бути застосований і в Україні. При цьому досить перспективними видаються не лише принципи побудови бюджетної системи, а й окремі механізми її функціонування, на які детально буде звернуто увагу в даній роботі.



## **1. Становлення роздільної моделі публічного адміністрування<sup>18</sup>**

Словацька Республіка стала самостійною державою в 1993 році. Згідно з Конституцією вона є унітарною державою з однопалатним парламентом. Попри такий державний устрій Словаччина розбудовує одну з найбільш децентралізованих систем публічного адміністрування. Визначальною рисою такої моделі є відділені від державної влади фінансово-потужні органи місцевого самоврядування з широким переліком повноважень і значним обсягом відповідальності за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Така модель публічного адміністрування сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг і зростанню економічної активності на регіональному рівні. Значною мірою завдяки цьому словацька економіка наразі є найбільш динамічною в Центрально-Східній Європі, а добробут країни стрімко зростає.

Процес децентралізації не був тривалим. Це свідчить про те, що за наявності чіткого розуміння його суті, завдань і механізмів реалізації можна досягти відчутних успіхів навіть у середньостроковій перспективі.

Як і Україна майже протягом усього ХХ століття Словаччина не мала досвіду розбудови місцевого самоврядування: в 1923 році місцеве самоуправління було ліквідоване і відновлене лише після демократичних перетворень у 1990 році. Ключовим завданням, що стояло перед словацькою владою в даному напрямку, було максимально «розвантажити» державну владу від тих функцій, які більш ефективно можуть реалізовувати органи місцевого самоврядування. Відповідно за державою мала залишитися низка повноважень, що стосуються стратегічного розвитку країни.

На першому етапі значна увага приділялася адміністративно-територіальній реформі. Ще у вересні 1990 року Словацька Національна Рада прийняла закон «Збірник законів про організацію населених пунктів», яким було відновлене місцеве самоуправління на рівні населених пунктів, визначено їхні повноваження та сформовано фінансову базу. Крім того, було ліквідовано обласні рівні державного управління, а влада передана органам місцевого самоуправління вищого рівня<sup>19</sup>.

<sup>18</sup>Західна наукова думка розмежовує поняття «державне управління» та управління справами, що здійснюють органи місцевого самоврядування. За відсутності усталеного еквівалентного терміна в українській науковій думці тут і далі буде вживатися термін «публічне адміністрування», який включає державне управління та управління справами, що здійснюють органи місцевого самоврядування.

<sup>19</sup>На першому етапі це були районні та окружні органи місцевого самоуправління.

В подальшому система органів місцевого самоврядування вищого рівня зазнавала постійних змін, а на певному проміжку часу знову були замінені органами державної влади. Натомість роль органів місцевого самоуправління на рівні громад у системі управління громадськими справами лише зростала.

У 1998 році уряд Словаччини затвердив Концепцію децентралізації, що стала базовим документом, на основі якого було здійснено і здійснюється перерозподіл повноважень, відповідальності та бюджетних фондів між державою, територіальними громадами та територіальними одиницями більш високого рівня.

Концепція базується на трьох складових.

**I. Територіальна реформа.** В результаті її реалізації було створено другий рівень місцевого самоврядування («краї»)<sup>20</sup>, завдяки якому вирішуються спільні проблеми та реалізуються спільні інтереси громад;

**II. Адміністративна реформа,** що полягала в удосконаленні системи органів влади та механізмів їх формування;

**III. Децентралізація публічного адміністрування,** що включає передачу повноважень та відповідальності на рівень місцевого самоврядування. Вона також передбачає впровадження принципів бюджетної децентралізації.

Словаччиною була обрана «роздільна модель» публічного адміністрування, організована на трьох рівнях: муніципалітет – край – держава. Ключовим принципом побудови даної моделі є високий рівень автономії різних її ланок, їхня фінансова самодостатність, відсутність відносин субординації між ними та максимальна децентралізація повноважень та відповідальності.

Після завершення адміністративно-територіальної реформи, в результаті якої виникло близько 3000 тисяч населених пунктів (міст і сіл) і було створено 8 країв, у Словаччині розпочався перерозподіл повноважень і бюджетних коштів. У 2004 році з центрального рівня на рівень місцевого самоврядування були передані близько 400 повноважень. Процес децентралізації повноважень триває і нині. Наразі система публічного адміністрування в Словаччині розподілена так:

#### **а) Державна влада**

Державна влада у Словаччині класично розподілена на три гілки – законодавча, виконавча та судова. Уряд країни максимально відділений від справ місцевого самоврядування. Показово, що навіть на рівні країв у Словаччині відсутні консолідовані державні адміністрації (на кшталт українських обласних державних адміністрацій): на цьому рів-

---

<sup>20</sup>В Україні аналогом даних утворень є області

ні функціонують лише департаменти окремих органів виконавчої влади (міністерств, агентств тощо), які створюються в разі необхідності. Модель дезінтегрованих державних адміністрацій виключає можливість адміністративного впливу держави на соціально-економічні процеси в краях та на нижчих щаблях місцевого самоврядування.

До ключових функцій, що залишились у центрального уряду, відносяться:

- макроекономічна політика;
- валютна політика;
- митниця;
- податкова служба;
- вища освіта;
- внутрішня безпека;
- оборона;
- пожежна безпека;
- судова система;
- транснаціональні магістралі (автобани та дороги першого класу);
- аеропорти;
- охорона навколишнього середовища.

Перелік функцій центрального уряду є обмеженим і значно вужчим, ніж в Україні. Це дозволяє уряду концентруватися на реалізації пріоритетних напрямів, не розпорошуючи увагу та ресурси на численні локальні завдання, передані місцевому самоуправлінню. Відзначимо також, що державні органи влади здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та органів місцевого самоврядування вищого рівня лише в частині реалізації останніми делегованих повноважень. Усі інші контрольні повноваження на місцевому рівні здійснюються самими органами місцевого самоврядування.

### **б) Органи місцевого самоврядування (муніципалітети)**

Муніципалітети є юридичними особами, володіють майном і землею, мають власний бюджет, який робить їх фінансово незалежними від уряду, можуть займатися підприємницькою діяльністю, справляють місцеві податки та збори, беруть участь у міжнародному та транскордонному співробітництві.

Фактично саме муніципалітети здійснюють управління соціально-економічними процесами відповідного населеного пункту і несуть повну відповідальність за стан справ.

Функції органів місцевого самоврядування розподіляються на власні і ті, що делеговані їм державною владою. До власних функцій відносять:

- місцеві комунікації;
- міський транспорт;

- житло;
- справляння місцевих податків та зборів;
- водоканал і водовід;
- місцева поліція;
- поліклініки та окремі спеціалізовані лікарні;
- культурні заклади;
- дошкільні по позашкільні заклади;
- комунальні відходи;
- озеленення та догляд за чистотою довкілля;
- розвиток населеного пункту.

Як правило, свої функції муніципалітети реалізують самостійно. Держава не втручається і не контролює використання коштів при їх реалізації. Державна влада може здійснювати вплив на органи місцевого самоврядування лише через прийняття законодавчих актів, вона не має в своїй компетенції жодних адміністративних інструментів впливу.

Окремі функції муніципалітети можуть здійснювати спільно. Як правило, це стосується великих інфраструктурних проектів, як то розвиток водного господарства, утилізація відходів, технічне обслуговування. Для прикладу, досить поширеним напрямом співпраці є будівництво спільних підприємств по утилізації відходів, у розвитку яких беруть участь декілька географічно близьких населених пунктів. Така співпраця, як правило, відбувається у формі створення спільних підприємств. Окрім муніципалітетів, до складу акціонерів часто входять також приватні інвестори. Таке співробітництво не регламентується законодавством і побудоване виключно на реалізації спільних інтересів громад.

Відмітимо, що **фінансування власних функцій у Словаччині відбувається за рахунок власних доходів бюджетів**. Через це органи влади на місцевому рівні неабияк зацікавлені у зростанні доходів, а тому:

а) мають стимул для реалізації податкового потенціалу на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, що загалом підвищує фіскальну ефективність податкової політики;

б) значну увагу приділяють стимулюванню ділової активності на власній адміністративно-територіальній одиниці, що сприяє зростанню доходів місцевих бюджетів, а на національному рівні – зростанню економіки;

в) самі активно займаються комерційною діяльністю з метою отримання додаткових коштів до бюджету, що також стимулює ділову активність.

Крім власних функцій, органи місцевого самоврядування займаються реалізацією повноважень делегованих державою. На реалізацію цих повноважень держава надає їм цільові трансферти з державного бюджету, а також здійснює контроль за ефективністю використання цих коштів.

До делегованих повноважень, що реалізують органи місцевої влади від імені держави, належать:

- реєстрація актів громадянського стану;
- надання дозволу на будівництво;
- частина повноважень у галузі середньої освіти.

Процес децентралізації в Словаччині триває, тому перелік делегованих повноважень і далі розширюватиметься.

### **в) Органи місцевого самоврядування вищого рівня**

Органи місцевого самоврядування вищого рівня також є юридичними особами, мають власний бюджет, володіють майном і землею, можуть займатися комерційною діяльністю. Вони є незалежними у своїй діяльності від державної влади та муніципалітетів.

Як і органи місцевого самоврядування, краї мають власні та делеговані функції.

До перших належать:

- автомобільні дороги другого та третього класу;
- міжміський транспорт;
- територіальне планування та розвиток;
- середні навчальні заклади;
- лікарні;
- окремі заклади соціальних послуг (будинки пенсіонерів, соціальні служби для дітей, кризові центри, дитячі будинки);
- заклади культури (галереї, театри, музеї);
- регуляторна діяльність (ліцензії для аптек, лікарів тощо).

Як і муніципалітети, краї для більш ефективної реалізації функцій можуть розвивати кооперативне співробітництво. Вони є засновниками бюджетних неприбуткових організацій та комерційних підприємств.

До делегованих функцій належать:

- частина функцій у сфері охорони здоров'я;
- частина функцій у сфері освіти (зклади професійної освіти);
- частина функцій у сфері національного дорожнього господарства.

Органи місцевого самоуправління вищого рівня займаються загальною політикою розвитку регіону. Вони можуть виступати партнером окремих муніципалітетів у рамках перспективних проєктів (будівництво технопарків, створення спільних підприємств, тощо).

**Загалом варто відзначити, що на місцевому рівні в Словаччині найбільш впливовими є муніципалітети. Саме на них покладається відповідальність за соціально-економічне, культурне та екологічне становище населених пунктів. Це змушує їх проводити активну політику в різних сферах, виходити з різними ініціативами для співробітництва до державної влади, влади країв та інших структур.**

Така модель публічного адміністрування на практиці є досить ефективною. Для того, щоб мати підтримку виборців, місцева влада використовує бюджетні кошти так, щоб задовольнити максимальну кількість населення, тобто використовує їх максимально ефективно. Оскільки органи місцевого самоуправління володіють більш повною інформацією про проблеми та можливості власних населених пунктів, вони виконують ці функції ефективніше, ніж міг би уряд країни.

Така політика відчутно контрастує із системою публічного адміністрування в Україні, де відповідальність за стан адміністративно-територіальних одиниць більшою мірою належить центральній владі, яка здійснює свою політику через систему місцевих державних адміністрацій. Закономірно, що не маючи впливу і не відчуваючи відповідальності, органи місцевого самоуправління відіграють досить пасивну роль у соціально-економічному розвитку свого населеного пункту.

Вельми важливим позитивом словацької моделі публічного адміністрування є мінімізація масштабів корупції та обсягів нецільового використання коштів. Словацькі експерти звертають увагу на те, що оскільки в населених пунктах інформація про місцевих політиків і чиновників є більш доступною, а відповідальність персоніфікованою, то це змушує їх діяти чесно та ефективно. Принаймні, сприяє цьому.

## **2. Структура бюджетної системи Словаччини**

Одним із чинників успішної децентралізації в Словаччині стало те, що передача повноважень супроводжувалася симетричною бюджетною децентралізацією. З 1 січня 2005 року країна перейшла на нову бюджетну систему. Ключове її завдання полягає у зміцненні фінансової бази місцевого самоврядування, визначенні власних доходів органів місцевого самоврядування вищого рівня та запровадженні нового механізму фінансування делегованих функцій.

Оскільки уряд значно зменшив перелік своїх функцій, він закономірно передав до бюджетів місцевого рівня певні джерела доходів.

Наразі до державного бюджету Словаччини належать:

- непрямі податки (ПДВ, мито, акцизний збір);
- податок із прибутку корпорацій;
- 6,2 % доходів від податку з доходів фізичних осіб;
- плата за користування автобанами та дорогами 1 класу;
- трансфери, що надходять із фондів ЄС.

Відзначимо, що кошти державного бюджету уряд спрямовує не лише на фінансування реалізації своїх функцій, зазначених у пункті 1а, а й на фінансування делегованих функцій, переданих муніципалітетам та органам місцевого самоврядування вищого рівня. Крім того,

уряд часто виступає як партнер органів місцевого самоврядування, наприклад, при створенні технопарку, беручи на себе певні фінансові зобов'язання. Також за рахунок бюджету уряд надає пільги інвесторам, які фінансують проекти в депресивних регіонах країни.

В результаті бюджетної децентралізації була значно розширена фінансова база бюджетів населених пунктів. Завдяки цьому **було здійснено перехід від дотаційного фінансування функцій органів місцевого самоврядування, за яким держава покривала їх видатки через трансферти до місцевого бюджету, до формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць, що фінансують свої функції за рахунок власних доходів.**

***Довідково.** Варто звернути особливу увагу на ті недоліки, що були властиві системі дотаційного фінансування видатків місцевих бюджетів. Аналізуючи дослідження словацьких експертів виділимо наступні проблеми:*

*1) непрозорість фінансових потоків. Передаючи кошти органам місцевого самоврядування, держава не мала змоги слідкувати, як і за яких обставин вони витрачаються. Крім того, як було зазначено, під час адміністративної реформи контрольні повноваження держави за бюджетами органів місцевого самоврядування були різко звужені;*

*2) несправедливий розподіл коштів через різний рівень ефективності лобізму місцевої влади. Після того, як був запроваджений формульний розподіл бюджетних коштів між регіонами, з'ясувалося, що окремі краї отримували майже на 40 % більше коштів, ніж вони об'єктивно повинні були отримувати, тоді як низка інших, навпаки, недоотримували 10-12 % від їхньої реальної потреби;*

*3) незацікавленість органів місцевого самоврядування в реалізації податкового потенціалу відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Оскільки видатки місцевих бюджетів фінансувала держава, то в органів місцевого самоврядування просто не було стимулів нарощувати дохідну базу бюджету.*

*Більшість названих недоліків є ключовими проблемами сьогоднішньої України. Словацький досвід ілюструє, що їх можна подолати завдяки проведенню реформ.*

Під час бюджетної децентралізації, окрім розширення системи місцевих податків, держава передала на рівень місцевого самоврядування податок на доходи фізичних осіб. Зокрема, відповідно до чинних норм 70,3 % податку належить органам місцевого самоврядування, 23,5 % залишається бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2 %, як було відмічено, надходить до державної казни.

Варто звернути увагу на досить ефективний механізм розподілу доходів від справляння даного податку між різними адміністративно-територіальними одиницями. На відміну від України, де він зараховується до бюджетів тих громад, де працює працівник, в Словаччині даний податок збирає центральний уряд, який згодом перерозподіляє його на основі формульних розрахунків. Формула, взята за основу перерозподілу між муніципалітетами, містить чотири параметри:

- 1) чисельність населення (офіційно зареєстрованого);
- 2) кількість дітей дошкільного віку;
- 3) відсоток жителів, старших 62 років;
- 4) категорія величини населеного пункту.

Важливішим параметром у даній формулі кількість офіційно зареєстрованих жителів. Такий підхід видається абсолютною обгрунтованим, оскільки обсяг товарів і послуг, що надається органами самоуправління, орієнтується на кількість зареєстрованих осіб, а не на аморфний показник фактичної кількості населення. Явище трудової міграції, через що великі економічно привабливі міста мають надавати більший обсяг товарів і послуг, аніж це потрібно для зареєстрованих жителів, вирішено за допомогою додаткового коефіцієнта (так звана категорія величини населеного пункту).

Наявність у формулі параметрів кількості дітей дошкільного віку та відсотка жителів, старших 62 років, обумовлена тим, що, як було зазначено, утримання закладів дошкільної освіти, а також соціальний захист пенсіонерів відносяться до функцій місцевого самоврядування.

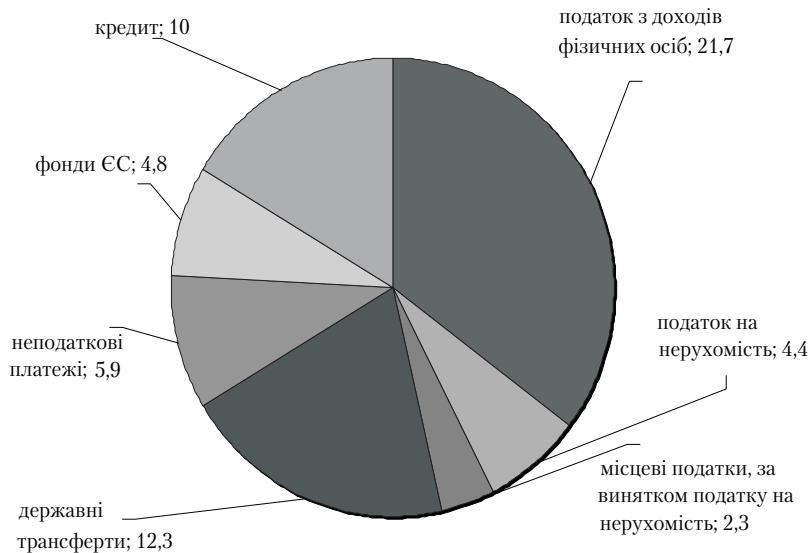
Завдяки бюджетній децентралізації органи місцевого самоврядування отримали надійну фінансову базу, достатню для реалізації власних функцій. Якщо до 2005 року частка трансфертів у структурі дохідної частини бюджету сягала 60 – 70 %, то нині близько 70 % доходів і витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних джерелах, решту становлять цільові дотації з держбюджету. При цьому всі власні функції фінансуються місцевими бюджетами виключно за рахунок власних надходжень, а державні трансферти мають цільовий характер і спрямовані на фінансування делегованих державою функцій. Це дозволило сформувати ефективну бюджетну систему, в якій фінансові потоки є прозорими, а ефективність використання коштів можна прослідкувати за системою чітких критеріїв.

Для наочного аналізу структури дохідної частини бюджетів органів місцевого самоврядування наведемо бюджет м. Прешова<sup>21</sup>. Як відзначено на рис. 1, найбільшою статтею доходів бюджету є надходження податку з доходів фізичних осіб.

---

<sup>21</sup>Крайовий центр.





**Рис. 1. Дохідна частина бюджету м. Прешов у 2009 році, млн євро**

Відзначимо також, що значний внесок у наповнення місцевого бюджету роблять місцеві податки, які також включають податок на нерухомість. На них припадає майже 14 % доходів бюджету (за винятком кредиту). Для порівняння: в Україні місцеві податки в середньому складають близько 1%.

У Словаччині місцеві податки є факультативними. Муніципалітети самостійно приймають рішення про доцільність застосування тих чи інших податків, визначають ставки податку, порядок нарахування та сплати, податкові пільги тощо.

До числа місцевих податків належать:

- податок на нерухомість;
- податок із власників собак;
- податок на використання громадського простору;
- податок за надання житла;
- податок з автоматів для продажу;
- податок з невіграшних гральних автоматів;
- податок за в'їзд в історичну частину міста;
- податок з атомної установки.

Найбільш фіскально-ефективним серед місцевих податків є податок на нерухомість. Крім того, варто звернути увагу на досить перспективний податок на використання громадського простору, що справ-

ляється за тимчасове використання території населених пунктів (для проведення концертів, розміщення палаток тощо). На даний податок припадає майже четверта частина доходів від місцевих податків.

Ключовими статтями неподаткових надходжень міста Прешов є доходи від комерційної діяльності, продажу землі, плата за ігрові місця та плата за утилізацію сміття.

Бюджет регіону (краю) формується за рахунок 23,5 % загального обсягу збору податку на доходи фізичних осіб. Як і на рівні органів муніципалітетів, він перерозподіляється на основі формульних розрахунків. Для країв ця формула містить 6 параметрів:

- 1) чисельність населення (офіційно зареєстрованого);
- 2) відсоток жителів у віці 15–18;
- 3) відсоток жителів, старших 62 років;
- 4) довжина доріг II та III категорій;
- 5) густина населення;
- 6) площа регіону.

Як бачимо, розподіл податку на доходи фізичних осіб здійснюється з урахуванням того, які функції виконують органи місцевого самоврядування вищого рівня та яку інфраструктуру вони вже забезпечують.

Крім частини даного податку, краї також мають власний транспортний податок. Він сплачується за кожен автомобіль, який використовується в підприємницькій діяльності. Відзначимо, що в Словаччині відсутній податок на транспортні засоби для фізичних осіб, які не займаються підприємницькою діяльністю. Якщо до фіскальної децентралізації бюджет регіонів на 96 % формувалася за рахунок дотацій з державного бюджету, то нині 60 % доходів формуються з власних джерел.

Отже, фінансові джерела розподілені між різними рівнями влади так, що і регіони, і уряд мають потужну фінансову базу для своєї діяльності, а держава здійснює трансферти до місцевих бюджетів не тому, що вони не можуть профінансувати свої мінімальні потреби (як це має місце в Україні), а на виконання делегованих функцій. Будучи повністю відповідальними за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці, органи місцевого самоврядування здійснюють активну економічну політику, в тому числі з питань пошуку та залучення інвесторів. Це сприяє як розквіту регіонів, так і високій економічній динаміці Словацької Республіки загалом.

### **3. Принципи та механізми словацької бюджетної моделі, що можуть бути застосовані в Україні**

Наочним доказом вищої економічної ефективності децентралізованої бюджетної системи, аніж централізованої, власне, і є досвід Словаччини. Він ілюструє, що самостійні та фінансово самодостатні регіони можуть стати локомотивами економічного розвитку держави.

Проаналізувавши бюджетні системи Словаччини та України, відзначивши їхні недоліки та позитиви, можемо зробити такі ключові висновки:

**I. Ефективна децентралізація публічного адміністрування можлива лише при проведенні еквівалентної передачі органам місцевого самоврядування фінансових джерел.** Передача повноважень без адекватного розширення фінансової бази матиме наслідком перетворення органів місцевого самоврядування в інститути, що займаються пасивною реалізацією державної політики. За відсутності коштів вони не мають власних ресурсів для розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, і таким чином знімають із себе відповідальність за її соціально-економічне становище. В такій ситуації органи місцевого самоврядування не мають відчутної політичної ваги, а провідну роль у питаннях регіонального розвитку продовжує відігравати держава, яка апоріє є менш ефективним менеджером у цій царині.

**II. Бюджетна децентралізація сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів.** Якщо бюджетними коштами розпоряджаються органи місцевого самоврядування, які як правило, формуються з представників місцевої еліти, обізнаних із місцевими проблемами, то це сприяє ефективнішому використанню публічних грошових фондів. Під тиском відповідальності і загрози втратити владу на виборах правлячі політичні сили намагаються задовольнити інтереси максимально великої кількості населення. Крім того, словацькі експерти досить резонно відзначають, що центральний уряд, який займається переважно загальнонаціональними завданнями та географічно локалізований у столиці, фізично не може орієнтуватись у проблемах різномірних регіонів республіки. Через це він, базуючись на неповній інформації, об'єктивно не здатний ефективно витратити бюджетні ресурси з багатьох напрямків.

**III. Політична відповідальність органів місцевого самоврядування за стан їхніх населених пунктів приводить до зменшення обсягів корупції та нецільового використання коштів.** Коли органи місцевого самоврядування мають власні кошти й повноваження щодо їх нарощування, громадська думка більш схильна бачити недоліки економічної політики в низькій компетентності органів місцевої влади. Крім того, в регіонах інформація про місцевих політиків і чиновників є більш до-

ступною, а відповідальність персоніфікованою. Названі чинники підвищу накладають політичну відповідальність провладної політичної сили за результатами її діяльності, змушуючи її представників працювати чесно та ефективно. У протилежному випадку правляча політична сила втратить владу. Якщо ж органи місцевої влади не несуть політичної відповідальності за стан населеного пункту чи регіону, то прорахунки економічної політики на регіональному рівні часто пояснюють недостатнім фінансуванням з боку державного бюджету, як це поширено в Україні. Така ситуація є сприятливою для розквіту корупції та нецільового використання коштів.

На основі зроблених висновків вважаємо доцільним сформулювати наступні рекомендації для України.

**1. Потрібно переглянути й чітко структурувати перелік власних і делегованих повноважень**, що реалізують органи місцевого самоврядування. Наразі в Україні діє досить заплутана система розподілу функцій публічного адміністрування. Значна частина з них передана на місцевий рівень, але віднесена не до компетенції органів місцевого самоврядування, а до компетенції місцевих державних адміністрацій. Ключовою проблемою в Україні сьогодні не стільки децентралізація функцій, скільки передача їх від місцевих державних органів влади до органів місцевого самоврядування. Держава має зберегти лише контрольні функції на регіональному рівні.

**2. Необхідно розширити фінансову базу органів місцевого самоврядування** з тим, щоб вони мали змогу самостійно фінансувати реалізацію власних функцій. Для цього має бути розширений кошик доходів бюджетів органів місцевого самоврядування. Це також дасть змогу спростити та прискорити рух грошових коштів. Оскільки в Україні абсолютна більшість регіонів отримують з державного бюджету трансферти вирівнювання, то раціональнішим бачиться закріплення за місцевими бюджетами додаткових джерел, виключивши тим самим із перерозподільного процесу ланку державного бюджету, наявність якої має наслідком додаткові транзакційні витрати.

Крім того, варто розглянути й запровадити в системі місцевих податків податок на нерухомість. Це дозволить збільшити власні доходи бюджетів органів місцевого самоврядування та оптимізувати управління нерухомістю. Також необхідно розглянути можливість запровадження фіскально-ефективного й економічно обґрунтованого податку на використання громадського простору.

**3. Державі варто відмовитися від нецільових трансфертів, перейшовши до системи цільових трансфертів, спрямованих на компенсацію видатків органів місцевого самоврядування в результаті реалізації ними делегованих функцій.** Обсяг делегованих повноважень має бути чітким

та обмеженим, і саме на їх реалізацію держава має надавати цільові трансферти з державного бюджету. Така система дозволить підвищити ефективність реалізації делегованих функцій. Система цільових трансфертів дає змогу контролювати використання коштів державних фондів, що передаються до місцевих бюджетів. Прив'язка фінансування до конкретних завдань також чітко дозволяє відслідковувати напрямки та ефективність їх використання за допомогою оцінки затрат і результатів.

**4. Запровадити формульний розрахунок перерозподілу національних податків, закріплених за місцевими бюджетами.** Наразі в Україні на процес перерозподілу бюджетних коштів чиниться значний політичний тиск. Для того, щоб мінімізувати цей суб'єктивний чинник і забезпечити економічну обґрунтованість даного процесу потрібно поширити практику формульного розрахунку розподілу загальнонаціональних податків. Для прикладу, нинішній механізм перерозподілу податку з доходів фізичних осіб, згідно з яким він спрямовується за місцем реєстрації платника податків, податковим агентом з нарахування та сплати податку, призводить до того, що більшу частину даного податку акумулюють ділові центри України. Навіть якщо окремі філіали компаній функціонують у регіоні і влада фінансує надання публічних товарів та послуг під відповідну кількість працівників, податок сплачується за місцем реєстрації компанії, а не за місцем роботи відповідного філіалу. Саме тому, регіони слабо розвинуті, отримують менше коштів від даного податку попри те, що вони, навпаки, потребують більше коштів для стимулювання ділової активності. Враховуючи, що серед завдань податкової реформи часто називається перехід до консолідованої звітності, існує ризик що даний податок взагалі сплачуватиметься лише в обласних центрах і Києві. В даному контексті доцільнішим бачиться формування єдиного фонду надходжень податку з доходів фізичних осіб і перерозподіл його через застосування формульного підходу, що має спиратися на кількість офіційно зареєстрованих жителів на відповідній території.

**5. Необхідно запровадити максимальний рівень прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.** Прозорість фінансових потоків є найбільш дієвим інструментом подолання корупції. На офіційних сайтах органів місцевого самоврядування Словаччини можна знайти не лише детальний перелік усіх проєктів і адреси об'єктів, що фінансуються з бюджету, а й обсяг фінансування та статті видатків. Це дає змогу наочно моніторити ефективність використання бюджетних коштів. В таких умовах зловживання та корупція в Словаччині зведені до мінімуму, хоча ще в 90-х роках ця проблема здавалася неподоланною. Подібна практика була б вельми корисною для України, для якої корупція, неефективне витрачання бюджетних коштів є, мабуть, головними ризиками для ефективності економічної політики.

## ЗМІСТ

<b>Вступ</b> .....	3
<b>Розділ 1. Бюджетна система України: основні проблеми та виклики для економічного розвитку</b> .....	5
1.1. Дисбаланси сектору публічних фінансів як чинник стримування економічної активності .....	5
1.2. Бюджетна система України: нові виклики та завдання .....	11
1.3. Міжбюджетні відносини: актуальні проблеми української моделі .....	17
1.4. Виклики для бюджетної системи в умовах посткризового відновлення економіки.....	21
<b>Розділ 2. Бюджетна реформа 2010 року: ключові переваги та недоліки</b> .....	25
2.1. Нові підходи до управління фінансовими ресурсами держави .....	25
2.2. Бюджетний процес: заходи щодо підвищення ефективності.....	33
2.3. Бюджетна децентралізація та реформа міжбюджетних відносин .....	37
<b>Розділ 3. Завдання бюджетної політики у рамках нової архітектури бюджетної системи</b> .....	42
3.1. Нова архітектура бюджетної системи: «слабкі місця» та невирішені проблеми .....	42
3.2. Першочергові заходи щодо адаптації бюджетної системи до нової бюджетної архітектури .....	46
3.3. Шляхи оптимізації архітектури бюджетної системи у середньостроковій перспективі .....	48
<b>Висновки</b> .....	52
<b>Додаток</b> .....	55
<b>Вступ</b> .....	57
1. Становлення роздільної моделі публічного адміністрування .....	58
а) Державна влада .....	59
б) Органи місцевого самоврядування (муніципалітети) .....	60
в) Органи місцевого самоврядування вищого рівня.....	62
2. Структура бюджетної системи Словаччини.....	63
3. Принципи та механізми словацької бюджетної моделі, що можуть бути застосовані в Україні .....	68

*Наукове видання*

**НОВА АРХІТЕКТУРА  
БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ:  
РИЗИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ  
ДЛЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ**

Літературний редактор: *Л. К. Надіон*  
Коректор: *Є. Ю. Стрижеус*  
Верстка: *Н. І. Палій*

Оригінал-макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень:  
01030, Київ-30, вул. Пирогова, 7-а

Підп. до друку 09.07.10. Формат 60x84\16. Папір офс. № 1. Офс. друк.  
Гарн. «PetersburgC». Обл. – вид. арк. 5,06. Наклад 200 пр. Зам. \_\_\_\_

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»  
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13 Б  
Тел./факс 501–93–01