

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

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

аналітична доповідь



КИЇВ - 2010

Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання. - К.: НІСД, 2010. - 35 с.

Автори:

Молдован О.О. (керівник авторського колективу)

Жаліло Я.А., к.е.н., с.н.с., Засл. економіст України

Шевченко О.В., к.е.н.

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

Доповідь підготовлено до засідання «круглого столу» 28 жовтня 2010 р.

При повному або частковому відтворенні матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове.

© Національний інститут стратегічних досліджень, 2010.

Вступ

Розбалансований сектор публічних фінансів сьогодні є однією із найбільш серйозних загроз для економічної безпеки України і 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 всіх цих негативних явищ розбудова в Україні соціальної, ринкової, інноваційної економіки видається неможливою.

Сьогодні не викликає сумнівів той факт, що без наведення ладу в публічних фінансах¹ інші реформи в Україні приречені на невдачу. Власне, через це реформа різних складових сектору публічних фінансів називається серед 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, він містить 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 ухиляння 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 і освоєні.***

Україна має досить об'ємний сектор публічних фінансів як за абсолютними показниками, так і відносно ВВП. Тим не менш, публічні послуги мають здебільшого низьку якість, соціальні стандарти, гарантовані державою, – ледь не найнижчі в Європі (гірша ситуація лише в Молдові), державні капітальні інвестиції продукують мінімальні зовнішні екстерналиї, а значна частка статей залишається недофінансованою. Суттєвою проблемою, без локалізації якої добитися відчутних позитивних зрушень буде неможливо, є високий рівень корупції та критичні масштаби нецільового та неефективного використання бюджетних коштів.

Подолати комплекс названих 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 із ключових першопричин комплексу вищезазваних негативних явищ. ***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.*** 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:

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

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 в режимі «ручного управління», в обхід норми про необхідність їх затвердження Верховною Радою; видатки розвитку розпорочені, їхня ефективність знаходиться на досить низькому рівні, тому стимулюючий ефект є мінімальним.

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

В представленій доповіді авторами проаналізовано ключові новації, які містить Бюджетний кодекс, що стосуються архітектури бюджетної системи, впливу цих змін на ефективність бюджетної політики та 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 їх мінімізувати.

Розділ 1. Бюджетна система України: ключові 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 ключовими ризиками для швидкого посткризового відновлення економіки України.

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

Інтегрованим показником проблем глибини дисбалансів сектору публічних фінансів є сукупний дефіцит², який торік сягнув 12 % ВВП. Такий стан сектору публічних фінансів провокує низку негативних явищ в економіці, ключовими 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 в 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. В минулому році капітальні видатки зведеного бюджету скоротилися вчетверо. Як наслідок, якщо в 2004 році в структурі валових капітальних інвестицій державні інвестиції та інвестиції органів місцевого самоврядування складала майже 10 %, то в поточному році – лише 3,3 %³;

недофінансування видатків соціального спрямування і відповідне звуження споживчого попиту. Дефіцит бюджету призводить до неспроможності держави

² Включає реальний дефіцит державного бюджету, дефіцит державних цільових фондів та НАК «Нафтогаз України»

³ Січень-червень 2010 року

фінансувати в повній мірі видатки соціального спрямування. Відзначимо, що в структурі доходів населення соціальні допомоги та інші соціальні трансферти, що фінансуються з державного бюджету, складають 36,6 %⁴, тому соціальна політика держави здійснює відчутний вплив на доходи населення. Недофінансування соціальних видатків, в 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, але і 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. В умовах наявності на ринку державних цінних паперів, дохідність яких в минулому році сягала 25-29 %, і які є менш ризикованими, ніж корпоративні, банківська система та інвестори відмовляються від інвестицій в 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.

Названі явища виступають чинниками стримування динаміки відновлення економіки України, гальмують її якісну структурну перебудову, серйозно погіршують інвестиційний клімат та знижують добробут громадян. Без подолання названих 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, передусім, шукати у прорахунках економічної політики. З 2004 року в Україні спостерігається політичний цикл в економічній політиці, який характеризувався випереджаючим зростанням видатків бюджету. Часті ротації складу Кабінету Міністрів змушували кожен новий уряд провадити більш «щедру» бюджетну політику, аніж його попередники. В 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 вдавалося фінансувати за рахунок ліквідації більшості податкових пільг та доходів від приватизації. Фінансовий ресурс, отриманий в 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, звужила доходи бюджету. Попри нагальну необхідність привести у відповідність до цього видатки, сконцентрувавши ресурси лише на пріоритетних напрямках, уряд в 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 в рамках кожного напрямку потребувало додаткового обсягу бюджетних коштів. Водночас в умовах охолодження ділової активності складним завданням стало збереження фінансової бази держави принаймні на рівні попередніх періодів. Закономірно, що наслідком такої

⁴ III квартал 2009 року

політики стало формування численних горизонтальних та вертикальних дисбалансів в державному бюджеті, державних цільових фондах та державних компаніях, які фінансово підтримуються урядом. Сукупний дефіцит державного бюджету в 2009 році склав понад 100 млрд грн (рис. 1)

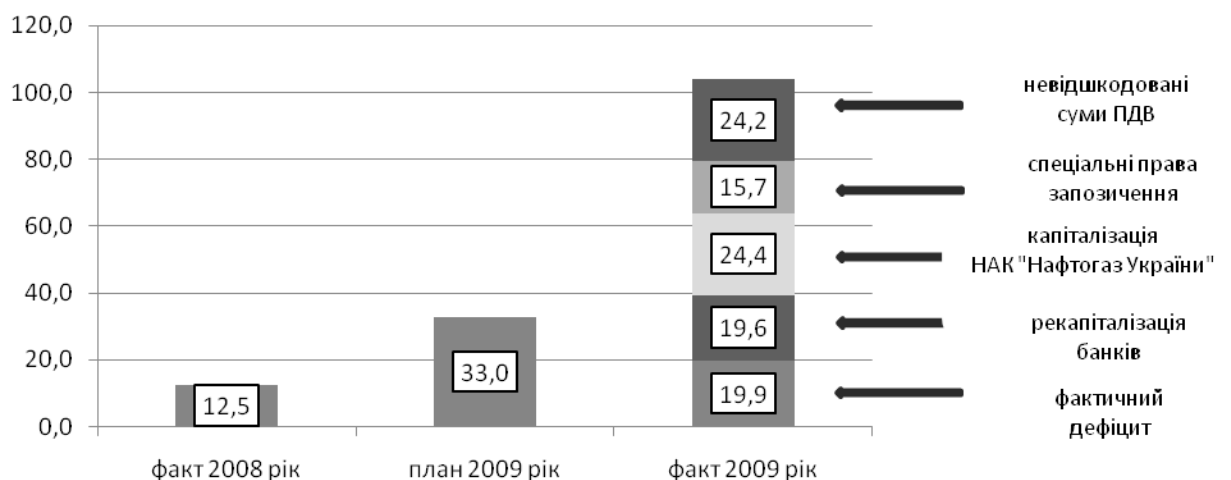


Рис. 1. Реальний дефіцит державного бюджету, млрд грн

Крім того, бюджет Пенсійного фонду України у 2009 році виконано з дефіцитом у розмірі 31 млрд грн, або в 2,4 рази більше запланованого. Своєчасна виплата пенсій громадянам впродовж 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 погашеними⁵. При цьому заплановані трансферти Пенсійному фонду, передбачені законом України про державний бюджет, з 2003 року по 2009 рік зросли від нуля до 65,3 млрд грн.

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

В поточному році завдяки економічному зростанню уряду вдасться лише зупинити процес поглиблення дисбалансів. Зростання ВВП, доходів населення та прибутків корпоративного сектору мало наслідком збільшення доходів державного бюджету. В 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 більш ніж на 20 % порівняно з попереднім роком, а доходи від внутрішніх акцизів – майже в 1,5 разу. Щоправда відчутне зростання податкових надходжень обумовлено не тільки економічними чинниками, а й посиленням фіскального тиску на економіку. В поточному році він традиційно проявляється в підвищенні ставок акцизних зборів, невідшкодуванні ПДВ, подальшому зростанні переplat з податку на прибуток. Крім того, певний вклад внесли митна служба, яка почала широко застосовувати непрямі методи визначення податкової бази, та податкова служба, яка збільшила нарахування штрафів за порушення податкового законодавства.

Тим не менше, в розрізі помісячної динаміки ми не можемо констатувати стійку тенденцію до збільшення надходжень загального фонду державного бюджету в поточному році (рис. 2).

⁵ 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>

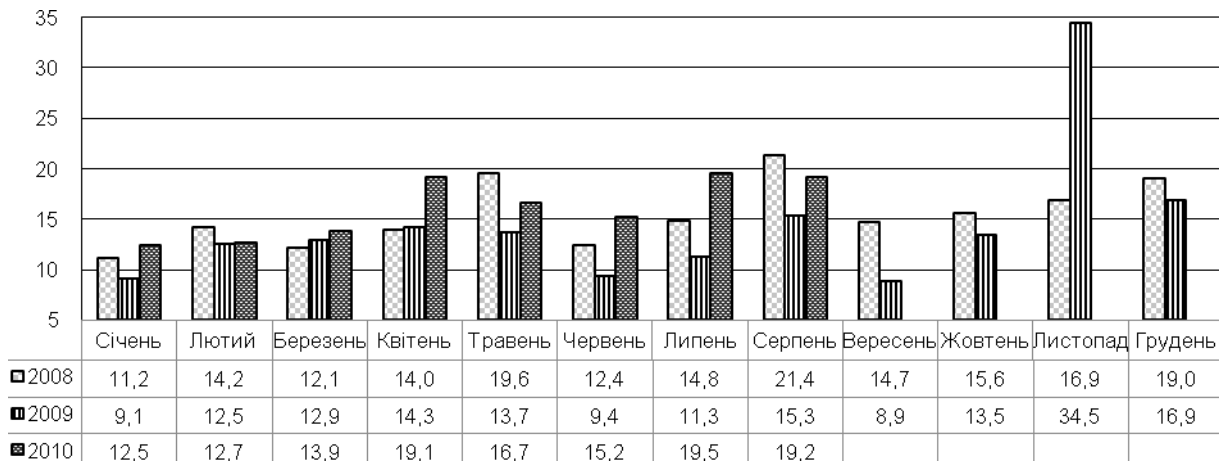


Рис. 2. Помісячна динаміка надходжень до загального фонду державного бюджету в 2008-2010 рр., млрд грн

Загалом помісячні обсяги доходів цього року перевищують минулорічні.

Одним з ризиків для стабільності сектору в поточному році є те, що уряду поки що не вдається зупинити серйозну 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 те, що випереджаючими темпами зростають капітальні видатки (на 88,2 %),

Враховуючи поточну динаміку наповнення державного бюджету та сезонний чинник, недовиконання дохідної частини може скласти в поточному році майже 15 %. Для зменшення такого ризику Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів 7 липня прийняла Закон України Про внесення змін до законів України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», 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 структура скорочених видатків дає підстави говорити, що він спровокує негативний імпульс для економічної активності. Фактично цим законом було передано частину дохідних джерел спеціального фонду до загального фонду. Для прикладу, з дохідної частини спецфонду були зняті 1,8 млрд грн., які мали спрямовуватися на утримання та ремонт доріг загального користування. Вони були закріплені за загальним фондом, з якого фінансуються, переважно, соціально-орієнтовані програми. Всього уряд вилучив зі спеціального та передав до загального фонду 4,8 млрд грн: ці кошти в переважній більшості 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 (400 млн грн), інвестиційні проекти соціально-економічного розвитку регіонів (700 млн грн), Загальнодержавна програма реформування житлово-комунального господарства та Загальнодержавна програма «Питна вода України» (600 млн грн).

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

Загалом в 2010 році дисбаланси сектора державних фінансів будуть все ще досить значними. В поточному році дефіцити складуть:

- загального фонду державного бюджету – 30,3 млрд грн⁶;
- спеціального фонду державного бюджету – 23,8 млрд грн⁷;
- Пенсійного фонду України – 30 млрд грн⁸;

⁶ Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік»

⁷ Там же

⁸ 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>

НАК «Нафтогаз України» - 10 млрд грн⁹.

Таким чином, проблеми бюджетної системи України, які знижують ефективність бюджетної політики, продукують серйозні ризики для макроекономічної динаміки. Власне, через це її реформа визначена Президентом України як один із пріоритетів економічної політики. В Програмі економічних реформ на 2010-2014 роки зазначається, що метою реформи бюджетної системи є «створення системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення сталого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань».

1.2. Бюджетна система України: нові виклики та завдання

Одним з ключових 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 у значній мірі залежить 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, в даному напрямі був зроблений відчутний прогрес ще в 1990-х роках. Ключовими етапами формування сучасної бюджетної системи були:

запровадження режиму фінансування бюджетних видатків через систему Державного казначейства, що дало змогу взяти під контроль держави 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).

В більшості випадків конкретні важливі заходи щодо формування чи оптимізації бюджетної системи вносилися окремим законодавчим актом. В 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 в 2000-2003 роках Україна змогла подолати ключові дисбаланси та проблеми сектору публічних фінансів, які були наслідком фінансово-економічної кризи 1990-х років. В цей період уряду¹⁰ 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 указаний період не перевищував 0,3 % від ВВП, а в 2000 році і в 2002 році

⁹ 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_mlrd_griven/

¹⁰ Тут і далі «уряд» вживається в широкому розумінні як державна влада загалом

навіть спостерігався профіцит. В основі таких результатів лежала копітка робота з розбудови відповідної архітектури.

Ключовими недоліками бюджетної системи в цей період були не стільки технічні аспекти, скільки те, що багато норм Бюджетного кодексу 2001 року просто не виконувалися. Для прикладу, регулярно порушувалася норма про те, що закони України, які впливають на формування доходної чи видаткової частини бюджетів, повинні бути офіційно оприлюднені до 15 серпня року, що передувє плановому (частина 3 статті 27). В іншому випадку, такі закони можуть набрати чинності лише в наступному бюджетному періоді.

Постійно ігнорувалася вимога про неможливість спрямовування 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. Для прикладу, починаючи з 2008 року уряд за допомогою використання складних схем просто обходив норми про те, що емісійні кошти Національного банку України не можуть бути джерелом фінансування дефіциту держбюджету, чи те, що за відсутності прийнятого бюджету уряд не може здійснювати запозичення в більших обсягах, ніж це потрібно для погашення попередніх боргів. Створивши стабілізаційний фонд, уряд взагалі вивів частину публічних коштів з сфери дії Бюджетного кодексу.

Окрім цього Бюджетний кодекс 2001 року, починаючи з 2005 року, об'єктивно вже не давав адекватних відповідей на нові виклики. Нові економічні умови і завдання потребували нової архітектури бюджетної системи.

Актуальними завданнями, які постали перед бюджетною системою в цей період і потребували відповідних економічних механізмів, варто назвати:

1. Формування певних обмежень та стримувань для необґрунтованого розширення бюджетних видатків. Починаючи з 2004 року, Україна потрапила в політичний цикл економічної політики. Орієнтація бюджетної політики на задоволення електоральних потреб мала наслідком випереджаюче розширення державних видатків соціального спрямування. Більше того, кожен уряд намагається 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 привела до того, що частка капітальних видатків в минулому році зменшилася до 4,3 % від загального обсягу видатків бюджету, що є надзвичайно низьким показником. Для прикладу, для країн Центрально-Східної Європи цей показник складає близько 20-25 %, тоді як в Україні в 2004 році він складав 18,9 %. З 2009 року на соціальні видатки спрямувалися не лише ресурси, що були вивільнені в 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 в 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, що в майбутньому Україну знову чекає череда виборів, 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. В 2009 році борги уряду зросли на 97 млрд грн (10 % від ВВП), що в 5,5 разу більше, ніж 2008 року. При цьому зовнішні запозичення зросли в 6 разів за рахунок частки кредиту від МВФ, спрямованої до основного фонду держбюджету, а внутрішні – в 5 разів. Особливо небезпечною тенденцією є те, що боргова політика в більшій мірі 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 є прямим перекладанням 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. Інституціалізація та підвищення ефективності капітальних видатків бюджету. Низька ефективність бюджетних інвестицій є однією із головних проблем бюджетної системи України. В умовах економічного спаду та заморожування приватних інвестицій саме державні інвестиції є локомотивом економічного зростання, тому, якщо бюджетні кошти не доходять до економіки, це нівелює дієвість одного із найбільш вагомих 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 інституціалізацію та консолідацію.

4. Перерозподіл дохідних джерел та зобов'язань між центральним та місцевими бюджетами. Проблема перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центром та регіонами сьогодні є однією з найбільш актуальних в контексті підвищення ефективності бюджетної системи України. Наразі місцева влада по суті перетворена в 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 показує практика європейських країн, саме регіони можуть стати локомотивами економічного розвитку, і саме вони здатні підвищити ефективність бюджетної системи загалом. В економічно розвинутих країнах ЄС місцеві органи влади, будучи повністю відповідальними за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці, проводять активну економічну політику, в тому числі в питаннях пошуку та залучення інвесторів. Закономірно, що місцеві органи влади краще обізнані з фінансовими потребами регіону, тому спрямовують бюджетні кошти в ті напрями, де це більш необхідно. Теза про необхідність перерозподілу дохідних джерел та зобов'язань між центральним та місцевими бюджетами сьогодні є прийнятою 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 доцільність 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 із вироблених та ввезених в Україну нафтопродуктів і транспортних засобів. Такий акциз в західних країнах вважається податком з власників транспортних засобів, а в Україні, по суті, є однією із складових цього податку¹¹. Видається раціональним, що фінансування дорожнього господарства залежить від масштабів його експлуатації. Більше того, 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. В 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. Більше того, як трапилося під час секвестру бюджету в поточному році, парламент може без будь-якого економічного обґрунтування перегруповувати фінансові потоки між загальним та 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 інфраструктурних проектів 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 даний інститут був значно деформований

¹¹ 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

порівняно з тим змістом, який в нього закладався при його створенні. Фактично Стабілізаційний фонд дозволяв уряду обходити обмеження, встановлені бюджетним законодавством. Наприклад, Бюджетний кодекс чітко забороняє без затвердженого бюджету фінансувати капітальні видатки та залучати боргові ресурси в більшому обсязі, ніж це потрібно для погашення поточних зобов'язань перед кредиторами. Проте, оскільки для Стабілізаційного фонду встановлений особливий режим, який дозволяв залучати в фонд боргові ресурси навіть без затвердженого бюджету, уряд на початку 2010 року активно використовував його для обходу названих обмежень. Крім того, уряд самостійно визначав, на які цілі використовувались ці кошти, 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 в 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. Для прикладу, надання значних позапланових позик з бюджету до Пенсійного фонду є необґрунтованим перерозподілом фінансових ресурсів. Політична логіка завжди буде схилити уряд забрати кошти, наприклад, у оборонно-промислового комплексу і віддати їх Пенсійному фонду (оскільки пенсіонери це значно більша електоральна група). В даній ситуації існує потреба в формуванні такої бюджетної системи, де б платники податків та зборів були адресатами отриманих соціальних благ, і обмежити маніпуляції фінансовими потоками. Ефективна бюджетна система має змушувати уряд вирішувати проблеми за рахунок збалансування даних структур та пошуку внутрішніх резервів, а не маніпуляцією грошовими потоками.

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

1.3. Міжбюджетні відносини: актуальні проблеми української моделі

Суттєвим проблемним аспектом архітектури сьогоденної бюджетної системи є її вертикальний вимір. На наш погляд, саме міжбюджетні відносини є найслабшою ланкою бюджетної системи України, яка лежить в основі 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 лобі інтересів регіональної еліти в нинішній владі, знову відкладений.

Децентралізація сектору публічного управління та фінансів в економічно розвинутих країнах є одним із 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 відповідності та фінансових ресурсів. Така система в нинішньому вигляді має низку суттєвих недоліків, що приводить до значних проблем на макроекономічному рівні в різних сферах. Негативні прояви моделі такі:

- **Низька зацікавленість органів місцевої влади в 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 займають 77,2 % у структурі доходів місцевих бюджетів¹²) та єдиний податок суб'єктів підприємницької діяльності, що обрали спрощену систему оподаткування, обліку та звітності (3,1 %). Оскільки ці податки належать до кошику доходів, що враховуються при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів, місцеві органи влади не мають

¹² Розраховано за даними 2009 року.

серйозних стимулів для створення нових робочих місць, оскільки збільшення доходів від сплати податку з доходів фізичних осіб (далі – ПДФО) чи єдиного податку (далі – ЄП) буде наслідком зменшення міжбюджетного трансферту і не вплине на обсяг фінансових ресурсів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Доходи від сплати податку на 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 в реалізації фіскального потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці.** Оскільки підвищення фіскальної ефективності як національних податків, так і закріплених за місцевими бюджетами відчутно не впливають на доходи місцевих бюджетів, очевидно, що місцеві органи влади не мають зацікавленості в посиленні податкового потенціалу регіону. Пасивність регіональної влади в даному питанні виливається на макроекономічному рівні в значні обсяги 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 в питаннях соціально-економічного розвитку регіону.** Як показує європейський досвід, якщо місцева влада є повністю відповідальною за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці, це змушує її проводити активну економічну політику, в тому числі в питаннях пошуку та залучення інвесторів. Оскільки місцева влада краще обізнана з можливостями та проблемами регіону, вона спроможна ефективніше витратити бюджетні кошти і зацікавлена в активному пошуку їх додаткових джерел. Така ситуація відчутно контрастує з кволю економічною активністю місцевої влади в Україні, яка, будучи перетворена на інструмент реалізації державної політики, не маючи повноважень та фінансових ресурсів, в більшій мірі займається лише державними програмами.

Для повноцінного функціонування інституту місцевого самоврядування необхідне його матеріальне та фінансове забезпечення, основу якого складають місцевий бюджет та майно об'єктів комунальної форми власності, які перебувають у розпорядженні органів влади, а також земельні та природні ресурси¹³. Вказані три складові матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування мають бути достатніми для забезпечення розвитку територіальних громад на принципах самостійності, збалансованості і ефективності. Проте в Україні місцева влада сьогодні не має достатніх ресурсів. Діюча модель міжбюджетних відносин характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів. Доходи місцевих бюджетів взагалі складають лише 7 % від ВВП, видатки – 13 % ВВП. 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.

Ключовим 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 звужить ресурсну базу. Технічно бюджетна централізація зберігається трьома головними чинниками:

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

Органи місцевого самоврядування мають право встановлення місцевих податків та зборів, проте ці податки характеризуються невеликим обсягом надходжень. Так, до власне місцевих податків та зборів належать 2 податки (комунальний, рекламний) і 12 зборів¹⁴. Серед них найвагомішими в аспекті забезпечення надходжень є ринковий збір та комунальний податок (табл. 1).

Таблиця 1

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

¹³ Стаття 142 Конституції України (від 28 червня 1996 року).

¹⁴ 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 ордеру на квартиру, курортний збір, збір за участь у бігах на іподромі, збір за виграш 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.

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 автотранспорту	3,5	4,9	3,7
Збір за видачу дозволу на розміщення об'єкта торгівлі та сфери послуг	3,8	3,6	3,5
Збір за право використання місцевої символіки	2,3	2,7	2,6
Інші податки і збори	0,4	0,4	0,4
ВСЬОГО:	100,0	100,0	100,0

* За даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень

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 не обґрунтованим (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 названих джерел для достатнього фінансового забезпечення діяльності місцевого самоврядування явно не вистачає. Між іншим, як показує досвід європейських країн, саме місцева влада в багатьох питаннях є більш ефективним розпорядником бюджетних коштів, ніж уряд.

Плата за землю, яка могла б стати твердим підґрунтям фінансової стійкості органів місцевого самоврядування, сьогодні складає лише до 10 % доходів місцевих бюджетів і до запровадження та становлення ринку землі не має перспектив до 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.

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 кошику № 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. Найбільш актуальною проблемою в даному контексті бачиться визначення балансу між повноваженнями органів місцевого самоврядування областей та районів та місцевими державними адміністраціями. В цьому контексті, поки не буде проведена адміністративно-територіальна реформа, корекція моделі міжбюджетних відносин матиме поверховий характер і не зможе вирішити фундаментальні проблеми.

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

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

- *розширення обсягу фінансових ресурсів, які місцева влада матиме змогу використовувати за власними пріоритетами.* Передусім необхідно переглянути структуру кошиків 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 бачиться перехід на застосування цільових трансфертів при реалізації делегованих функцій;
- запровадження нових інструментів наповнення місцевих бюджетів, зокрема розширення джерел доходів за рахунок більш активної 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, які спонукають до змін у механізмах функціонування та устрої 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 та посилення стійкості національної економіки вимагають удосконалення та перебудови базових економічних механізмів, і серед перших – механізму формування та реалізації бюджетної політики держави у рамках відповідної бюджетної системи.

Пошук оптимальної бюджетної політики в умовах посткризового відновлення відбувається в напрямку 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 традиційної методології, потужна проактивна бюджетна політика, яка знайшла вияв у реалізації багатомільярдних програм із стимулювання споживання у 2008-2009 роках, із виявом перших ознак економічного пожвавлення має бути змінена на жорстке посилення бюджетних обмежень з метою фіскального розвантаження зростаючої економіки та запобігання фіскальних дисбалансів. Це й спостерігається у 2010 році в переважній більшості європейських країн. Проте затяжний характер кризи й помірковано-песимістичні прогнози щодо темпів посткризового відновлення викликають обґрунтоване занепокоєння щодо передчасності такого переходу, який може спричинитись до «нової хвилі» економічної депресії в розвинених країнах. Альтернативу в антикризових підходах пропонує адміністрація США, впроваджуючи на тлі пом'якшеної монетарної політики низку потужних довгострокових бюджетних програм, спрямованих на пожвавлення національної економіки та підвищення добробуту населення.

Ризик першого, «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 в разі, якщо серед економічних суб'єктів переважатимуть песимістичні інвестиційні та споживчі настрої. Зауважимо, що криза 2008 року завдала 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 в рамках антидепресійної політики. Проте **реалізація проактивної бюджетної політики висуває специфічні вимоги до бюджетної системи, яка повинна:**

- 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 пожвавлення вже розпочнеться;
- **забезпечувати багатовимірність охоплення бази оподаткування:** оскільки в період економічної депресії природним чином через стагнацію доходів знижується частка податку на прибуток та ПДФО, 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 та структурою видаткової частини:** міжнародний досвід засвідчує 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 у залежності від показників виконання дохідної частини дозволить уникнути крайнощів: нагромадження нерозподілених коштів в разі «перевиконання» макроекономічних показників та нарощування касового дефіциту в разі погіршення надходжень.

Задоволення вищенаведених 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 може 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 пожвавлення 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 в 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 веде до перевищення раціональних розмірів зовнішньої заборгованості. В 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 мають чіткий «охолоджуючий» ефект для економіки.
3. Заходи бюджетної політики у разі відсутності координації дій між фіскальною та монетарною владами можуть провокувати подекуди неадекватні превентивні дії Національного банку, які вживаються як реакція на інфляційні та валютно-курсіві 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 вести до руйнування цілісного фіскального поля, виникнення «фіскальної строкатості» національного економічного простору та лобістської боротьби 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.

Вищезазначені виклики для бюджетної системи України вже знайшли певне відображення у бюджетному та податковому реформуванні 2009-2010 років.

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 менш, новий Бюджетний кодекс вступає в дію з 1 січня 2011 року, тому бюджет на цей рік вже буде сформовано на підґрунті нового законодавства. Втім, очевидно, що через брак часу бюджет-2011 в кращому випадку буде частково приведений до формальних вимог нового кодексу, і лише в 2011 році центральні та місцеві органи влади здатні будуть аналізувати 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 водночас 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 частинами загального фонду держбюджету новим кодексом визначено:

- 1) всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету;
- 2) всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету;
- 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету);
- 4) фінансування загального фонду бюджету.

Водночас було деталізовано та конкретизовано структуру спеціального фонду. Складовими частинами спеціального фонду бюджету є:

- 1) доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування;
- 2) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ);

- 3) 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);
- 4) фінансування спеціального фонду бюджету.

Таким чином, **простежуються такі новації нової структури.**

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

По-друге, закріплена можливість фінансування спеціального фонду. В кодексі від 2001 року така можливість не була передбачена, 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 напрями їх спрямування і ефективність їх витрачання.

По-третє, позитивним нововведенням стала деталізація важливої складової частини спеціального фонду – власних надходжень бюджетних установ. До останнього часу це була агрегована стаття, новим Бюджетним кодексом встановлено її деталізацію на рівні підгруп, завдяки чому можна прослідкувати джерела надходжень коштів бюджетних установ.

Позитивною новацією стало визначення джерел доходів загального фонду бюджету, що вносить певну стабільність та прогнозованість в 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 удосконалювати інструменти мобілізації доходів, а не перерозподіляти найбільш дохідні джерела з метою вирішення кон'юнктурних завдань, як це було в поточному році.

Водночас відзначимо, що проблема не вирішена остаточно. Згідно кодексу 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 вона не створювала відчутних негативних наслідків, тоді як для розпорядників коштів спеціального фонду це дійсно була значна проблема. Як правило, 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 в 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» в загальний фонд, внаслідок чого ряд статей, що фінансуються зі спеціального фонду, залишаться 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 та спеціальним фондами прописані в кодексі надмірно розпливчато. Для прикладу, 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» знову ж таки вносить непрогнозованість, оскільки фактично практика розподілу коштів між фондами знову має щорічно фіксуватися в 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.

Також необхідно звернути увагу на те, що Бюджетний кодекс в питаннях закріплення доходів різко розходиться з відповідними нормами проекту Податкового кодексу. Для прикладу, всіма проектами Податкового кодексу скасовується збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, тоді як новий Бюджетний кодекс визначає його як одне із джерел наповнення загального фонду бюджету.

Певні позитивні зрушення в новому Бюджетному кодексі стосуються і 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 напрямків бюджетного фінансування.

II. Підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів.

В питаннях забезпечення ефективності використання бюджетних коштів в останні роки актуальними залишалися три ключові завдання: запровадження програмно-цільового методу (ПЦМ), запровадження середньострокового планування, підвищення ефективності та публічності контролю за використанням бюджетних коштів.

Наразі для України найактуальнішим є питання запровадження 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.

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

Відзначимо, що бюджетні програми та відповідальні виконавці визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом в 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 участю 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 та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах.

Такий прогноз має включати індикативні прогнозні показники:

- 1) 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);

- 2) зведеного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;
- 3) державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;
- 4) бюджетних програм, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;
- 5) 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. В 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 досить ефективним 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 планування, було б доцільно звернути увагу на аналогічний досвід Російської Федерації. Попри більш дієву адміністративну вертикаль, уряду країни поки не вдалося запустити повноцінне функціонування середньострокового планування. Розпорядники коштів сприйняли таку новацію в більшій мірі з формальної точки зору і замість розробки чітких конкретних програм формулюють загальні стратегічні пріоритети своєї діяльності. В даному контексті уряду потрібно затвердити деталізований шаблон середньострокових програм для того, щоб середньострокове планування дійсно застосовувалося для оптимізації розподілу бюджетних видатків в часі.

Серед інших заходів, які можуть дозволити 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 в 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 в новому Бюджетному кодексі зроблений в питанні розширення бюджетних інструментів економічної політики. Серед перспективних новацій відзначимо такі.

1. Удосконалення механізмів дефіцитного фінансування. Як і в попередньому, в новому Бюджетному кодексі 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, приводили в минулому році до того, що уряд залучав боргові ресурси на внутрішньому ринку під 30 % річних, тоді як більш сприятлива кон'юнктура на зовнішніх ринках дозволяла здійснити запозичення за відсотком, майже вдвічі нижчим.

Відзначимо, що **в новому кодексі збережена норма про неможливість використання як джерела фінансування дефіциту Державного бюджету України емісійних коштів Національного банку України**. Водночас, як показує практика останніх років, навіть такої прямої заборони недостатньо для запобігання емісійному фінансуванню дефіциту бюджету. Наразі НБУ фактично здійснює емісію через викуп державних облігацій. В цьому контексті збереження такої норми має

символічний ефект. Для набуття реальної сили вона має бути деталізована до того рівня, щоб виключити можливість застосування опосередкованих каналів емісійного фінансування бюджету.

Новим Бюджетним кодексом розширені можливості дефіцитного фінансування місцевими органами влади. Відтепер зовнішні запозичення можуть здійснювати міські ради міст з 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 прогнозного 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, коли 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 в разі перевиконання за підсумками трьох кварталів надходжень державного бюджету на 15 % порівняно з бюджетним розписом, Кабінет Міністрів 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 в 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, як правило, намагався оперативно витратити їх на підвищення соціальних стандартів, щоб продемонструвати здатність перевиконати план в даному напрямі.

3. Розширення та удосконалення практики надання державних гарантій. Потенційно досить перспективним є запровадження інституту місцевих гарантій. Останні можуть надаватися за рішенням Верховної Ради АРК, відповідної міської 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, відзначимо, що новим Бюджетним кодексом деталізовано і регламентовано порядок використання залучених кредитів під державні та місцеві гарантії, а також відповідальність за зловживання цим інструментом. Комплекс названих новацій дозволить місцевим бюджетам залучити додаткові фінансові ресурси з метою економічного розвитку регіонів. Чіткі обмеження повинні спонукати місцеву владу ефективно і прискіпливо використовувати такий інструмент і застосовувати його там, де буде певна економічна віддача. Це дозволить поживити інвестиційну активність в регіонах.

2.2. Бюджетний процес: заходи щодо підвищення ефективності

Досить серйозні зміни з набуттям чинності нового Бюджетного кодексу очікують на бюджетний процес. Розпочнемо з того, що **в новому варіанті Бюджетного кодексу відновлено інститут бюджетної резолюції.** Попередній уряд навіть за наявності в Бюджетному кодексі 2001 року прямої вказівки відмовився подавати в парламент «Основні напрямки бюджетної політики на наступний рік» (бюджетну резолюцію). Замість цього, посилаючись на статтю 31 Закону «Про

Кабінет Міністрів України», він самостійно ухвалював 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 в процесі складання бюджету дотримуватися цих орієнтирів, при цьому, якщо поданий проект бюджету суперечитиме положенням затвердженої резолюції, парламент лише на цій підставі може відхилити його. На відміну від резолюції, декларація наводить загальні позиції щодо того, якою буде бюджетна політика в наступному бюджетному періоді. Вона не потребує схвалення парламенту. Таким чином, за рахунок інструменту бюджетної резолюції парламент зберігав контроль над всім бюджетним процесом.

Відповідно до нового Бюджетного кодексу уряд до 4 квітня (в попередньому варіанті до 26 травня) має схвалити та подати до парламенту проект Основних напрямків бюджетної політики на наступний рік. На відміну від попереднього варіанту 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, відповідно до нових вимог, перелік обов'язкових показників, що мають містити Основні напрямки бюджетної політики, дещо скорочений. Зокрема, не вимагається, щоб цей документ містив обґрунтування необхідності розподілу бюджету на спеціальний та загальний фонд, а також інформацію 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 стало введення норми про необхідність врахування при складанні проекту бюджету пропозицій Ради національної безпеки і оборони України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України (з вмотивованим обґрунтуванням).

Крім того, **новий Бюджетний кодекс разом з проектом бюджету зобов'язує уряд оприлюднювати інформацію щодо залучення довгострокових (більше одного року) 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 в 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 більш повного розкриття інформації в ході розробки бюджету однозначно будуть сприяти більшій прозорості та ефективності бюджетної політики. Широкий масив даних дозволить і урядовцям, і експертам більш точно об'єктивно 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 цей проект закону по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони;

по-друге, після схвалення урядом проекту закону про Державний бюджет України він має подати його не тільки в парламент, а й Президенту;

по-третє, протягом трьох днів після прийняття парламентом закону про бюджет уряд крім самого закону має подати Президенту обґрунтування і розрахунки щодо бюджетних показників такого закону, змінених порівняно з проектом, поданим Кабінету Міністрів на розгляд у першому читанні. При цьому Президент має право повернути закон в парламент з вмотивованими і сформульованими пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників. В такому випадку уряд зобов'язаний у тижневий строк подати в парламент 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 переплат (у галузевому і територіальному розрізі та у розрізі джерел доходів і форм власності).

Негативною новацією нового кодексу в бюджетному процесі, на наш погляд, стало виведення із сфери його регулювання процедури розгляду та затвердження бюджету. Замість розділу, що детально регулював цей процес в 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. В такому форматі бюджетний процес як перелік законодавчих процедур може стати досить нестабільним, оскільки регламент роботи парламенту можна коригувати в залежності від політичної кон'юнктури.

Серед тих 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 із найбільших проблем бюджетної системи 1990-х – початку 2000-х років. В другій половині нинішнього десятиліття її вдалося викоринити, але попередній уряд в 2009 році знову відновив таку 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 для надання середньострокових позик місцевим бюджетам. В принципі така практика застосовується і зараз й новим бюджетним кодексом вона лише «узаконена».

Враховуючи розширення практики та інструментів бюджетного кредитування, про що було сказано вище, новий Бюджетний кодекс передбачає низку інструментів щодо підвищення гарантій їх повернення. 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.

З прийняттям нового Бюджетного кодексу закріплюються стимули для бюджетних установ для мобілізації додаткових доходів. Якщо обсяги їх власних надходжень 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, а якщо така заборгованість відсутня, то він 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.

Щодо розгляду річного звіту в парламенті, деталізований алгоритм, який був зафіксований в попередньому варіанті кодексу замінений посиланням на те, що звіт здійснюється за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради.

В 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 коштів державного бюджету 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.

Серед дискусійних новацій відзначимо те, що в новому кодексі серед повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету відсутній контроль за відповідністю поданого урядом 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, в новому кодексі 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. Також розширені повноваження державного казначейства (далі ДКУ) та контрольно-ревізійного управління (далі – КРУ). Зокрема, серед доданих повноважень КРУ є контроль за:

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

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

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

До слова, положеннями Бюджетного кодексу встановлено, що порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту визначаються Кабінетом Міністрів України. Відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року, схваленого розпорядження 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:

- закріплено за Міністерством фінансів 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;
- визначено у складі звітності про виконання бюджетів 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 реформи 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 відмітимо, що **зазнав значних змін механізм розподілу податків та податкових надходжень до бюджетів різних рівнів** за новим Бюджетним кодексом України. Реалізація запропонованих у ньому заходів дасть змогу зміцнити доходну базу місцевих бюджетів, активізувати роботу місцевих органів стосовно мобілізації джерел надходжень і уникати невмотивованих рішень щодо формування трансфертів. Серед таких змін варто відзначити наступні.

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. Також до вказаних бюджетів мають надходити інші ресурси, плати за ліцензії (у т.ч. на виробництво і торгівлю спиртом, алкоголем та тютюновими виробами), за державну реєстрацію і т. ін. Вказані 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 в аспекті необхідності передання 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, кошти від повернення позик, запозичення та ін. – до нього будуть зараховуватися 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 бюджету 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 та ін.

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, напрямки їх використання. Крім того, встановлено принципи надання субвенцій на виконання інвестиційних програм та 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 із 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 «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» (2004 рік).

Таким чином, вказані законодавчі зміни дозволять оптимізувати податкову та фіскальну систему на місцевому рівні, дозволять збільшити обсяги надходжень, підвищать ефективність мобілізації та витрачання коштів, закладуть основи для створення у місцевої влади можливостей для формування стратегічних планів розвитку.

Водночас, слід зазначити, що не відбулося суттєвих змін у системі бюджетного вирівнювання. Зокрема, не встановлено прямих відносин між Державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування. 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 – щільності проживання, віддаленості від осередків надання послуг, реальної кількості споживачів послуг та ін.

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 зборів¹⁵ 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.

Порівняно з чинною системою оподаткування мають відбутися наступні **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 кв. м на одного проживаючого. 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 валютними цінностями у пунктах продажу іноземних валют, діють у сфері розваг, за допомогою придбання торгового патенту. Цей збір частково замінює чинний збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі, ринковий збір. Також за ним 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 прийде на заміну дозвільній системі, галузеві обмеження щодо застосування спрощеної системи оподаткування та скорочення переліку видів діяльності, що 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 кв. метр ділянки паркування. Це дозволить збільшити обсяги надходжень внаслідок того, що розмір мінімальної заробітної плати збільшується декілька разів на рік. Позитивним є також те, що при визначенні ставок передбачається врахування реалій конкретної місцевості, а саме місцезнаходження спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів, площі спеціально відведеного місця, кількості місць для паркування транспортних засобів, способу поставлення транспортних засобів на стоянку, режиму роботи та їх заповнюваності.

4. Туристичний збір. Такий збір замінює чинний курортний збір і готельний збір, що був скасований кілька років тому. 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 передбачається зробити осіб, які прибувають на територію громади, на якій діє рішення про 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 виконуватиме і позитивну екологічну функцію – кошти від оподаткування можуть направлятися на компенсацію антропогенного та технологічного навантаження на природне середовище.

¹⁵ Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 р., № 56-93

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 бюджетоформуєчим для місцевих бюджетів (його частка складає понад 70 % доходів), очікується збільшення надходжень від нього.

Розділ 3. Завдання бюджетної політики в 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 в більшій мірі зосередився на удосконаленні попереднього варіанту документу. Міністерство фінансів так характеризує цей документ: «Нова редакція Бюджетного кодексу - це не здійснення бюджетної реформи як такої, а її перший крок – створення правових умов для проведення реформ у бюджетній сфері з метою забезпечення вдосконалення 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»¹⁶.

Таким чином, на відміну від податкової реформи, бюджетна реформа буде розтягнута в часі. Подібний еволюційний шлях реформування бюджетної системи в принципі видається досить раціональним, оскільки, наприклад, лише запровадження 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, які надає уряду новий Бюджетний кодекс, і вже потім говорити про подальші зміни архітектури бюджетної системи.

Водночас серед актуальних проблем бюджетної системи, які залишилися невирішеними, слід назвати:

1. Відсутність регламентації функціонування Стабілізаційного фонду. В 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 його функціонування 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 встановлюється 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. Більше того, в 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 і тими, що не відповідали меті його створення, а також довільно визначати обсяги коштів за кожним з напрямків.

¹⁶ <http://forum.minfin.gov.ua/viewtopic.php?f=12&t=133>

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

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

2. Не вирішеність питання щодо підвищення ефективності інвестиційних видатків бюджету. Передусім це стосується національних інфраструктурних проєктів, 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 бачиться концепція двох бюджетів, яка передбачає концентрацію державних інвестицій в національні проєкти 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. Неурегульованість 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. Для прикладу, 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 в названих сферах не повинна бути комерційною, проте ціна послуг має принаймні покривати їх собівартість. У випадку, 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 в Бюджетному кодексі мали бути урегульовані вертикальні трансферти державного бюджету. Це б, для прикладу, змусило уряд шукати резерви підвищення пенсій за рахунок реформування і удосконалення пенсійної системи, а не за рахунок перерозподілу коштів громадян, що 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 щодо можливих напрямів спрямування боргових ресурсів. Очевидно, політика, за якої кредити спрямовуються на покриття поточних видатків, є економічно неграмотною і матиме негативні наслідки для економіки в 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 зроблено певний прогрес в напрямку бюджетної децентралізації. Проте передані місцевим бюджетам джерела не є достатніми для фінансування навіть поточних видатків. Крім того, додатковими ресурсами територіальні громади не зможуть розпорядитися на власний розсуд, так як до місцевих бюджетів будуть передані додаткові витрати, здійснення яких раніше проводилося на центральному рівні. Бюджетна децентралізація не може відбуватися окремо від процесу децентралізації повноважень та відповідальності. Власне, цей напрямок реформи бюджетної системи мав би бути найбільш революційним, проте вимагає від політичної еліти значної політичної волі..

6. Дезінтегрованість системи соціально-економічного та бюджетного планування. На сьогоднішній день 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 з законом про державний бюджет, а й містити ключові положення програми діяльності Кабінету Міністрів, а також основні положення послання Президента. В поточному році названі три 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 короткостроковий період. В цьому контексті завдання утвердження 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 методологічні недопрацювання. Вони знижуватимуть ефективність нових механізмів, які надаються ним для політики економічного зростання. Теоретично комплекс названих 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 вступає в дію 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, які можуть понизити ефективність реалізації нових можливостей, що містить даний документ, та призвести до правих колізій та неузгодженостей.

В 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 прийняття даного документу весь бюджетний процес в поточному році буде технічно ускладненим. Загалом, в питанні реформування сектору публічних фінансів реформа податкової системи має бути першочерговою, оскільки бюджетне законодавство базується на податковому;

2. Внесення змін до Бюджетного кодексу з метою з метою приведення його у відповідність до податкового законодавства. Наразі новий Бюджетний кодекс ґрунтується на першому варіанті Податкового кодексу, який був прийнятий в першому читанні, але згодом скасований. Через це, за будь-яких обставин новий Бюджетний кодекс має бути приведений у відповідність або до Податкового кодексу (в разі його прийняття), або до чинного податкового законодавства. На наш погляд, дану проблему можна вирішити таким чином:

в разі прийняття Податкового кодексу – цим самим законом внести відповідні зміни в новий Бюджетний кодекс;

в разі затримки зі прийняттям Податкового кодексу – перенести термін введення в дію нового Бюджетного кодексу з 1.01.2011 року на 1.01.2012;

3. Перегляд динаміки зниження ставок загальнонаціональних податків у зв'язку з додатковими втратами, які зазнає державний бюджет в 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. В 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 Україні, видається необхідним перенести термін введення в дію даної норми на 2013 рік, коли Україна відновить докризовий показник ВВП. Дана норма стане орієнтиром для уряду, що до 2013 року необхідно вийти на 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, що містить Бюджетний кодекс. Враховуючи український досвід написання бюджетних програм, вважаємо за необхідне детально прописати їх ключові складові та зобов'язати розробників програм закладати натуральні (грошові) показники оцінки їх результатів;

6. Формування правового поля для функціонування нового інституту інвестиційних програм та 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 дана норма вступить в дію вже наступного року без чітких урядових обмежень та 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 показує досвід, навіть для короткострокового планування доцільним є затвердження детальних вимог та інструкцій. В контексті середньострокового планування, уряд має розробити окремі детальні інструкції, якими донести суть та його зміст. В іншому випадку, середньострокове планування може перетворитися в формальність і втратити економічний потенціал.

3.3. Шляхи оптимізації архітектури бюджетної системи в середньостроковій перспективі

Новий Бюджетний кодекс запроваджує нові потенційно досить дієві та ефективні інструменти економічного зростання. Водночас, ключові задачі бюджетної політики в сучасних умовах та в середньостроковій перспективі є досить різними. На даному етапі першочерговими завданнями є подолання дисбалансів сектору публічних фінансів та підвищення дієвості та ефективності бюджетної політики та її інструментів. Новий Бюджетний кодекс формує досить сприятливі умови для реалізації цих тактичних завдань.

В середньостроковій перспективі, Україна має інші стратегічні пріоритети, що потребуватиме якісної перебудови бюджетної системи. В даному контексті, поряд з коригування діючої бюджетної системи, необхідно визначити перелік стратегічних напрямів, в яких має здійснюватися бюджетна реформа в середньостроковій перспективі.

Грунтуючись на завданнях, які стоять перед бюджетною системою в умовах посткризового відновлення економіки, аналізі проблем, які їй сьогодні властиві, слід виокремити наступні 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. Стосовно поточного бюджету, він має бути збалансованим, відповідно поточні видатки держави мають відповідати її постійним доходам. В іншому випадку існує ризик, що дефіцит поточного бюджету переросте в хронічний, оскільки поточні видатки, як правило, не призводять до прямої інвестиційної віддачі до бюджету. Розширення поточних видатків дійсно може пожвавити внутрішній попит і сприяти економічному зростанню (хоча, як показує 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 дадуть певну інвестиційну віддачу і, відповідно, додаткові надходження до бюджету. Відтак для фінансування національних проектів розвитку прийнятним є залучення нерегулярних надходжень, зокрема - доходів від приватизації чи боргових ресурсів. Вони в кінцевому підсумку дозволять отримати певний економічний ефект, який дозволить не лише покрити пасиви, а й збільшити активи держави.

Відчутною є різниця між поточним бюджетом та бюджетом розвитку також в плануванні видатків і контролю. Очевидно, стосовно бюджету розвитку має застосовуватися середньострокове і довгострокове планування. Крім того, на початку затвердження проектів, які будуть фінансуватися в 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, для прикладу, розмір соціальних трансфертів залежить від складнопрогнозованих в середньостроковій перспективі чинників, таких як інфляція, зростання ВВП, бюджетні надходження тощо. Як показує досвід, прогнозування даних показників навіть на короткостроковий період в Україні є вкрай неточним, а прогнозування таких чинників, як політична кон'юнктура, яка впливає на обсяг поточних видатків навіть більше, ніж економічні, взагалі неможливим. Загалом, високою є ймовірність того, що середньострокове планування поточних видатків перетвориться на формальність, тому сам факт його впровадження є досить дискусійним.

Має методологічні особливості також контроль за освоєнням видатків бюджету розвитку, він методологічно відрізняється від контролю за поточними видатками, тому доцільними бачаться його диференціація та спеціалізація контролюючих органів.

Бюджет розвитку може існувати в різних формах:

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

Кожна з названих 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 є властивою для більшості західних країн. Як правило, в рамках бюджету в них існують внутрішні фонди. Для прикладу, в 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 обгрунтованою, оскільки дозволяє зблизити адресатів соціальних послуг та групи осіб, які несуть податкове навантаження. Оскільки, для прикладу, соціальні трансферти 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 в поточному році. Більш справедливим і обгрутованим було б спрямовувати надходження від сплати таких акцизних зборів, які можна вважати складовою частиною транспортного податку, на цілі покращення дорожнього господарства. Структуризація загального фонду дозволила б сформулювати чітку прив'язку між обсягом державних послуг та благ до рівня та структури податкового навантаження на економіку. За такої моделі громадяни матимуть чітке уявлення про те, куди йдуть їхні податки, і, відповідно, більш свідомо відноситимуться до питань оподаткування.

3. Продовження процесу бюджетної децентралізації. Як показав аналіз нового Бюджетного кодексу, уряд ще не готовий провести реальну децентралізацію бюджетної системи. В західних економічно розвинутих країнах бюджетна децентралізація є одним із ключових механізмів ефективного перерозподілу публічних коштів. Для того, щоб запрацював даний механізм, 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 бачиться дати 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 в 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 завдають досить слабкий вплив (передусім, ПДВ), мають залишитися виключно «централізованими» податками. На наш погляд, найбільш ефективним заходом є закріплення за місцевими бюджетами 10 % податку на прибуток підприємств, що створить зацікавленість для них в активізації роботи щодо сприяння зростанню надходжень цього податку та покращення умов для ведення бізнесу.

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

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

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

5. Запровадження системи збалансованих автономних фондів сектору державних фінансів. Україна має законодавчо закріпити принцип збалансованості позабюджетних фондів та квазіпублічних структур. Проблеми таких структур, як Пенсійний фонд України, НАК «Нафтогаз України», «Укрзалізниця» мають вирішуватися, відповідно, через оптимізацію та реформування 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. В такому випадку, раціональним і досить перспективним механізмом подолання даного ризику є автоматизація процесу розрахунку соціальних стандартів і мінімізація суб'єктивного впливу на цей процес. В даному контексті необхідним є розробка і включення до Бюджетного кодексу України чіткої формули визначення розміру 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 будуть залежати динаміка соціальних видатків. Аналогічні «антипопулістські» механізми успішно діють в 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. Для прикладу, нинішній механізм перерозподілу податку з доходів фізичних осіб, згідно якого 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 в регіоні, і влада фінансує надання публічних товарів та послуг під відповідну кількість працівників, податок сплачується по місцю реєстрації компанії, а не місцю роботи відповідного філіалу. Таким

чином, регіони, передусім слаборозвинуті, отримують менше коштів від даного податку 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. В даному контексті, більш доцільним бачиться **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 ключовими 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 і освоєні;

➤ Бюджетний кодекс 2001 року був досить прогресивним документом для свого часу, проте сьогодні він вже не здатен вирішити нові актуальні завдання, серед яких:

- формування певних обмежень та стримувань для необґрунтованого розширення бюджетних видатків;
- запобігання надмірній борговій активності уряду з метою фінансування поточних видатків;
- інституціоналізація та підвищення ефективності капітальних видатків бюджету;
- перерозподіл дохідних джерел та зобов'язань між центральним та місцевими бюджетами;
- підвищення ефективності роботи Стабілізаційного фонду, пошук та 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 шаблях бюджетної системи формуються дисбаланси. Інтегрованим показником проблем глибини дисбалансів сектору публічних фінансів є сукупний дефіцит, який торік сягнув 12 % ВВП;

➤ В поточному році завдяки економічному зростанню уряду вдасться лише зупинити процес поглиблення дисбалансів. Одним з ризиків для стабільності сектору є те, що уряду поки що не вдасться зупинити серйозну 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 устрої практично усіх складових національної економічної системи. В даному контексті, проактивна бюджетна політика повинна:

- 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 в більшій мірі зосередився на удосконаленні попереднього варіанту документу. Тим не менш, він 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 і одночасне створення можливостей для самостійного пошуку джерел формування власної фінансової бази. Водночас, уряд ще не готовий провести глибинну децентралізацію бюджетної системи;

➤ Серед актуальних проблем бюджетної системи, які залишилися невирішеними, слід назвати 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 в середньостроковій перспективі можливе лише через подальше реформування її архітектури;

➤ Ґрунтуючись на завданнях, які стоять перед бюджетною системою в умовах посткризового відновлення економіки, аналізі проблем, які їй сьогодні властиві, в ході подальшого реформування раціональним бачиться 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.

ЗМІСТ

Вступ.....	3
Розділ 1. Бюджетна система України: ключові проблеми та виклики для економічного розвитку.....	4
1.1. Дисбаланси сектору публічних фінансів як чинник стримування економічної активності	4
1.2. Бюджетна система України: нові виклики та завдання.....	8
1.3. Міжбюджетні відносини: актуальні проблеми української моделі.....	11
1.4. Виклики для бюджетної системи в умовах посткризового відновлення економіки	14
Розділ 2. Бюджетна реформа 2010 року: ключові переваги та недоліки	16
2.1. Нові підходи до управління фінансовими ресурсами держави.....	16
2.2. Бюджетний процес: заходи щодо підвищення ефективності.....	20
2.3. Бюджетна децентралізація та реформа міжбюджетних відносин	23
Розділ 3. Завдання бюджетної політики в рамках нової архітектури бюджетної системи	26
3.1. Нова архітектура бюджетної системи: «слабкі місця» та невирішені проблеми	26
3.2. Першочергові заходи щодо адаптації бюджетної системи до нової бюджетної архітектури.....	28
3.3. Шляхи оптимізації архітектури бюджетної системи в середньостроковій перспективі	29
Висновки.....	32
ЗМІСТ.....	34