

ШЕВЧЕНКО ОЛЕСЯ СЕРГІЇВНА

студентка 2 курсу СО «Магістр»

спеціальність «Фінанси і кредит»

Донецький національний університет ім. В.Стуса

м. Вінниця, Україна

ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ В УКРАЇНІ ТА ЇХ ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

За останні роки в Україні посилилась розбалансованість бюджетної сфери і досвід провідних країн світу та Європейського Союзу показує, що одними з найефективніших фінансових норм, які допомагають подолати такі дисбаланси, є фіскальні правила.

Фіскальні правила встановлюють кількісні обмеження для бюджетних агрегатів. Більш конкретно, вони представляють постійні обмеження для податково-бюджетної політики, виражені з урахуванням підсумкового показника бюджетних результатів, таких як бюджетний баланс держави, динаміка державних боргів, витрат, або доходів.

Найбільш розповсюдженим фіскальним правилом, що виступало орієнтиром реалізації фіскальної політики, є «золоте правило», яке наголошує на тому, що державні запозичення повинні спрямовуватися виключно на інвестиції, а не на фінансування поточних видатків [1, с.30].

Основними видами фіскальних правил є: 1) правила щодо збалансованості бюджету; 2) правила щодо фінансування дефіциту бюджету; 3) боргові правила; 4) резервні правила [2, с.41].

Відповідно до досвіту застосування фіскальних правил існують умови їх ефективного застосування, найпершою з яких є формування якісного інституційного забезпечення. Саме ця умова є однією із головних перепон до впровадження фіскальних правил в Україні з точки зору МВФ, крім високої

нестабільності макроекономічних показників та відповідної складності прогнозування. Саме якість інституційного забезпечення або якість бюджетних інститутів, що визначають формальні і неформальні правила, процедури в процесі бюджетного планування, затвердження та виконання, визначають суттєвою мірою зниження проциклічності фіскальних агрегатів [3].

За методикою Даблі-Норіс Е. та ін. [4] оцінка якості бюджетних інститутів здійснюється на основі наступних характеристик бюджетного процесу: ступеня централізації прийняття рішень відносно державного бюджету, наявності та ефективності фіскальних правил та контролю, фіскальної стійкості та кредитоспроможності держави, комплексності і прозорості бюджетного процесу.

Таблиця 1

Оцінка основних характеристик бюджетного процесу в Україні

1. Бюджетне планування та затвердження							
Бюджетування «Зверху-вниз»		Правила та контроль		Стійкість і кредитоспроможність			
Фрагментація бюджетного менеджменту (4)	Формування програми (наявність лімітів для міністерств) (4)	Кількісні фіскальні правила, визначені у законодавстві (0)	Наявність стелі (обмежень) витрат для міністерств (0)	Середньострокове планування і інтеграція із річним бюджетом (2,67)	Витрати, виходячи з стратегії (2)	Макроекономічні прогнози обговорюються у бюджетних документах (4)	В бюджетних документах представлено аналіз чутливості (0)
Ідентифікація окремого впливу поточної та нової політики у бюджеті (2)							
Повнота				Прозорість			
Подвійне бюджетування (4)	Екстра-бюджетні витрати (1,33)	Включення інформації про фінансування донорських проектів допомоги (2)	Включення інформації про державний борг (4)	Огляд сукупного фіскального ризику у бюджетних документах (0)	Публікація проекту бюджету виконавців та їх пропозицій (4)	Бюджетна класифікація (4)	

2. Затвердження бюджету						
Бюджетування «Зверху-вниз»		Правила та контроль		Стійкість і кредитоспроможність	Повнота	Прозорість
Межі поправок, внесених законодавчою владою (4)	Послідовність затвердження бюджету (4)	Обмеження часу для затвердження бюджету (4)		Ступінь законодавчої експертизи (3)	Інформація, яка міститься в бюджеті, який представляється законодавчому органу (3)	Публічні слухання про бюджетну політику (4)
3. Виконання бюджету						
Бюджетування «Зверху-вниз»		Правила та контроль			Стійкість і кредитоспроможність	
Асигнування, що отримують міністерства (4)		Наявність та ефективність внутрішнього контролю (3)	Поправки до бюджету протягом року (4)	Внутрішній аудит (4)	Зовнішній аудит (4)	Моніторинг державних підприємств та місцевих бюджетів (4)
					Величина та моніторинг заборгованості за витратами (4)	Звіт про стан та менеджмент державного внутрішнього та зовнішнього боргу (4)
Прозорість						
Стандарти обліку (2)	Повнота та своєчасність звітності (2)	Законодавче дослідження зовнішнього аудиту (4)	Частота та своєчасність звітів (4)	Публікація та охоптя річного звіту (2)	*В дужках наведені бали, виставлені автором за методологією оцінювання на основі аналізу діючого законодавства України.	

Розрахуємо оцінку якості бюджетних інститутів для України на сучасному етапі розвитку за даними табл.1 [4 (формули)]:

$$S_1 = PLANNING = \frac{1}{14} \sum_{i=1}^{13} q_i$$

$$S_2 = APPROVAL = \frac{1}{6} \sum_{i=1}^6 q_i$$

$$S_3 = IMPLEMENTATION = \frac{1}{13} \sum_{i=1}^{13} q_i$$

$$S_1 = \frac{1}{14} * (4 + 4 + 0 + 0 + 2,67 + 2 + 4 + 0 + 2 + 4 + 1,33 + 2 + 4 + 0 + 4 + 4) = \frac{38}{14} = 2,71$$

$$S_2 = \frac{1}{6} * (4 + 4 + 4 + 3 + 3 + 4) = \frac{22}{6} = 3,67$$

$$S_3 = \frac{1}{13} * (4 + 3 + 4 + 4 + 4 + 4 + 4 + 4 + 2 + 2 + 4 + 2 + 4) = \frac{45}{13} = 3,46$$

З цих розрахунків можна зробити висновок, що в Україні найвищу якість бюджетні інститути мають на стадії затвердження бюджету (3,67 з 4 можливих), а найгіршу – на стадії планування (2,71 з 4 можливих).

Відповідно, загальний рівень якості бюджетних інститутів складе:

$$STAGE\ INDEX = \frac{1}{3} \sum_{i=1}^3 S_i = SI = \frac{1}{3} * (2.71 + 3.63 + 3.48) = 3.27$$

В розрізі окремих характеристик якості бюджетних інститутів:

$$C_1 = TOP - DOWN = \frac{1}{5} \sum_{i=1}^5 q_i = \frac{1}{5} (4 + 4 + 4 + 4 + 4) = 4$$

$$C_2 = RULES = \frac{1}{7} \sum_{i=1}^7 q_i = \frac{1}{7} * (0 + 0 + 4 + 3 + 4 + 4 + 4) = 2,71$$

$$C_3 = SUSTAINABILITI = \frac{1}{7} \sum_{i=1}^7 q_i = \frac{1}{7} * (2,67 + 2 + 4 + 0 + 2 + 3 + 4 + 4 + 4) = 3,67$$

$$C_4 = COMPREHENSIVENESS = \frac{1}{6} \sum_{i=1}^5 q_i = \frac{1}{6} * (4 + 1,33 + 2 + 4 + 0 + 3) = 2,39$$

$$C_5 = TRANSPARENCY = \frac{1}{8} \sum_{i=1}^8 q_i = \frac{1}{8} * (4 + 4 + 4 + 2 + 2 + 4 + 4 + 2) = 3,25$$

З цих розрахунків можна зробити висновок, бюджетування "зверху-вниз" в Україні організовано на найвищому рівні, а стійкості і кредитоспроможності та повноті треба приділити особливу увагу.

Категоріальний індекс (що усереднює значення за окремими категоріями) має наступний вигляд:

$$CATEGORY\ INDEX = \frac{1}{5} \sum_{i=1}^5 C_i = \frac{1}{5} (4 + 2,71 + 3,67 + 2,39 + 3,25) = 3,2$$

Показник за однією з п'яти категорій в середньому дорівнює 3,2 з 4 можливих.

Розглянемо стійкість побудованих індексів за альтернативною методологією агрегації – за методом індексів з різними вагами.

Ми змінили питому вагу кожного з показників (етапу чи категорії), яка визначена методом експертних оцінок відносної важливості. Так, наприклад, експерти визнають етапи планування та виконання бюджету важливішими, ніж затвердження. Точно так само, за категоріями, правила та контроль і повнота розглядаються як категорії, що мають більш важливе значення, ніж інші. Для того, щоб це продемонструвати, ми аналізуємо наступні два загальні індекси з різними вагами:

$$STAGE\ INDEX\ (different\ weights) = \frac{1}{3} (0.4 * S_1 + 0.2 * S_2 + 0.4 * S_3)$$

$$CATEGORY\ INDEX\ (different\ weights) =$$

$$= \frac{1}{5} (0.15 * C_1 + 0.3 * C_2 + 0.1 * C_3 + 0.3 * C_4 + 0.15 * C_5)$$

$$SI\ (dw) = \frac{1}{3} (0.4 * 2.71 + 0.2 * 3.63 + 0.4 * 3.48) = 1.07\ з\ 1,33\ можливих$$

(4/3=1,33)

$$CI\ (dw) = \frac{1}{5} (0.15 * 4 + 0.3 * 2.71 + 0.1 * 3.67 + 0.3 * 2.39 + 0.15 * 3.25) = 0.6\ з$$

0,8 можливих (4/5=0,8).

Аналізуючи всі вище викладені розрахунки, можна зробити висновок, що впровадження фіскальних правил в Україні на даному етапі розвитку є неможливим через невиконання головної умови, а саме через низьку якість бюджетних інститутів.

Негативні фактори, що впливають на якість бюджетних інститутів:

- Відсутність у бюджетній пропозиції виконавчої влади інформації щодо видатків та доходах в розрізі їх класифікації і відсутність стель (обмежень) витрат для міністерств при плануванні бюджету;

- Не враховується в бюджетних документах аналіз чутливості та не розглядається сукупний фіскальний ризик;
- Відсутність у бюджетній пропозиції інформації про оцінку впливу фіскальної політики на забезпеченість найбільш незахищених верств населення;
- Недостатня повнота звітів та прозорість бюджету;
- Недостатня увага приділяється оцінці стійкості та кредитоспроможності.

Список використаних джерел:

1. Длугопольський О. В. Фіскальна консолідація як реакція на світову фінансово-економічну кризу: особливості застосування правил і норм у країнах ЄС та Латинської Америки [Електронний ресурс] / О. В. Длугопольський // Наукові записки. Серія «Економіка». – 2013. – № 13. – с.26-38. – Режим доступу: <http://ecj.oa.edu.ua/articles/2013/n23/6.pdf>
2. Гладченко Л.П. Критичний погляд на фіскальні правила діяльності уряду в українському бюджетному законодавстві / Л.П. Гладченко // Фінанси, облік і аудит. – 2012. – № 19. – с. 39-46.
3. Frankel J. A. On Graduation from Fiscal Procyclicality / J. A. Frankel, C. A. Végh, G. Vuletin // Journal of Development Economics. – 2013. - Vol. 100 (No. 1). - PP. 32–47.
4. Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries /Era Dabla-Norris, Richard Allen, Luis-Felipe Zanna and Sophia Gollwitzer [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp1080.pdf>