

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**РЕФОРМИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ
УКРАЇНИ: ПЕРШІ РЕЗУЛЬТАТИ ТА ПОДАЛЬШІ
ПЕРСПЕКТИВИ**

аналітична доповідь

КИЇВ - 2011



Реформи системи державних фінансів України: перші результати та подальші перспективи. - К.: НІСД, 2011. - 50 с.

Автори:

Молдован О. О. (керівник авторського колективу)

Шевченко О. В., к. е. н. (1.3, 2.3, 3.3)

Єгорова О. А.

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

Доповідь підготовлено до засідання круглого столу 11 листопада 2011 р.

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

© Національний інститут стратегічних досліджень, 2011.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
1. ДОСЯГНЕННЯ РЕФОРМ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ В 2010-2011 РР.	5
1.1. Бюджетна система.....	5
1.2. Податкова система	9
1.3. Місцеві фінанси.....	14
1.4. Державний кредит.....	16
1.5. Позабюджетні соціальні фонди	20
2. ОЦІНКА ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ РЕФОРМ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ НА ПРАКТИЦІ	23
2.1. Якість реалізації бюджетної реформи.....	23
2.2. Оцінка ефективності податкової реформи.....	28
2.3. Посилення фінансової забезпеченості місцевих бюджетів.....	30
3. СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ ПОДАЛЬШИХ РЕФОРМ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ	34
3.1. Стратегічні напрями та завдання реформи бюджетної системи.....	34
3.2. Напрями та пріоритети наступного етапу реформи податкової системи України	37
3.3. Напрями посилення фінансової спроможності місцевих органів влади.....	39
3.4. Актуальні проблеми реформування інших складових системи державних фінансів та напрями їх подолання.....	41
а) Державний кредит.....	41
б) Система позабюджетних цільових фондів	43
в) Фінанси підприємств державного сектору	45
г) Сектор державних банків.....	47
ВИСНОВКИ.....	50

ВСТУП

Кризові явища в економіці України в 2008-2009 роках та прорахунки державної антикризової політики актуалізували та посилили комплекс проблем в системі державних фінансів країни, які в період високих темпів зростання ВВП перебували в латентному стані. Як наслідок, в умовах охолодження економіки, коли саме бюджетно-податкові інструменти мали б стати основою антикризової політики України, проблеми та дисбаланси державних фінансів почали продукувати додаткові загрози для економіки. Розбалансований стан системи державних фінансів погіршив соціально-економічне становище країни та інвестиційний клімат, прискорив інфляційні процеси, загострив ризики для зовнішньої платоспроможності держави.

Розуміння того, що динамічне відновлення економіки неможливе без оздоровлення системи державних фінансів, модернізації податкової системи та підвищення ефективності механізмів перерозподілу фінансових ресурсів, обумовило розпочаті в 2010 році реформи системи державних фінансів.

Зміни відбувалися на основі плану, викладеного в Програмі економічних реформ на 2010-2014 роки, підготовленій Комітетом з економічних реформ при Президентові України. В Програмі визначено чіткі напрями та орієнтири, а також окреслено коло завдань, які необхідно реалізувати в ході проведення реформ. Вона охоплює перелік заходів щодо ключових складових системи державних фінансів, зокрема бюджетної та податкової систем, державного кредиту, місцевих фінансів, позабюджетних соціальних фондів.

Попри те, що реформа системи державних фінансів розтягнута у часі до 2014 року, більшість основних завдань щодо її реалізації припадають на 2010-2011 роки. Крім того, з часу запровадження низки рішень вже минув значний проміжок часу. Відтак видається можливим та доцільними провести аналіз підсумків першого етапу реформ та зробити висновки щодо:

а) ступеня виконання Програми економічних реформ на 2010-2014 роки в частині реформ системи державних фінансів;

б) впливу реалізації заходів в межах реформ системи державних фінансів на стан та динаміку економічного розвитку держави;

в) проблем та загроз, які виникли в результаті запровадження окремих новацій в процесі реформ;

г) нових пріоритетів та завдань, які актуалізувалися в ході реалізації реформ і якими необхідно доповнити Програму економічних реформ на 2010-2014 роки.

В представленій доповіді авторами зроблено спробу дати відповіді на поставлені питання і оновити та доповнити «порядок денний» для наступного етапу реформ системи державних фінансів в 2012-2014 роках. Увагу приділено не лише виконанню плану-графіку реформ, а й, передусім, аналізу «якості» прийнятих рішень та їхнього впливу на систему державних фінансів і економіку України загалом.

1. ДОСЯГНЕННЯ РЕФОРМ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ В 2010-2011 РР.

Реформи системи державних фінансів, проведені в Україні в 2010-2011 роках, були наймасштабнішими за останні десять років. Це стосується як «діапазону» реформ (зміни відбулися у більшості складових системи державних фінансів), так і їх глибини (в окремих сегментах, зокрема в податковій системі, відбулися досить серйозні зрушення). Проведення системної політика реформ стало можливим завдяки тому, що вперше в Україні була розроблена своєрідна «дорожня карта», яка була викладена у Програмі економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»¹. Зокрема, в розділі «Сталий економічний розвиток» виокремлено наступні напрями реформ, що стосуються системи державних фінансів:

- стабілізація Державного бюджету;
- реформа податкової системи;
- реформа міжбюджетних відносин.

Крім того, в розділі «Підвищення стандартів життя» важливе значення для системи державних фінансів має напрям «Реформа системи пенсійного страхування». Низка напрямів реформ в інших блоках стосується такої важливої складової системи державних фінансів, як фінанси державного корпоративного сектору.

Більшість ключових завдань в межах реформ системи державних фінансів припадають на 2010-2011 роки, і з часу запровадження низки рішень вже пройшов значний проміжок часу. Відтак видається можливим та доцільними проведення аналізу першого етапу реформ. В цьому розділі приділено увагу тому, наскільки ефективно та якісно виконуються Програма економічних реформ на 2010-2014 роки та Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки² в частині реформування системи державних фінансів.

1.1. Бюджетна система

З часу відновлення незалежності бюджетна система України не демонструвала належної ефективності у реалізації своїх функцій, ключовою з яких є ефективний та справедливий перерозподіл фінансових ресурсів в економіці. Проблеми бюджетної системи нівелювали ефективність багатьох напрямів соціально-економічної політики. Недієвість механізмів розподілу та витрачання бюджетних коштів призводила до недофінансування реалізації важливих державних завдань, надмірний обсяг видатків провокував фіскалізацію податкової системи та нераціональну боргову політику, обмеженість доходів місцевих бюджетів обумовлювала втрату автономності органів місцевого самоврядування³.

В 2009 році посилення кризових явищ в бюджетній системі стало одним із ключових чинників погіршення соціально-економічного становища України. Закономірно, що реформа бюджетної системи постала серед пріоритетних в Програмі економічних реформ на 2010-2014 роки. Метою бюджетної реформи було визначено «створення системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення сталого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань». Ключові завдання,

¹ Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

² Указ Президента України № 504/2011 «Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 14. – С. 3. – Ст. 676.

³ Детально див.: Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання України: аналітична доповідь / О. О. Молдован, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко. – К.: НІСД, 2010. – 72 с.

визначені Програмою реформ та Національним планом дій на 2010-2011 роки, наведені в табл. 1.

Таблиця 1

Стан виконання ключових заходів реформ в бюджетній системі, запланованих на 2010-2011 роки

Передбачені кроки	Кінцевий документ	Термін виконання	Стан виконання
Формування законодавчого підґрунтя застосування програмно-цільового методу й середньострокового планування в бюджетному процесі; закріплення процедури оцінювання проектів як необхідної умови їх включення до бюджету; введення обмежень на спрямування витрат надпланових доходів і доходів від приватизації	Нова редакція Бюджетного кодексу України	2010 р.	Виконано
Наведення порядку в сфері державних закупівель	Прийняття Закону України «Про державні закупівлі», що визначить конкурентні процедури держзакупівель та унеможливить корупційну практику в цій сфері	2010 р.	Виконано
Посилення фінансової та фіскальної дисципліни	Розроблення проектів нормативно-правових актів щодо скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм	2010-2011 рр.	Виконано частково
	Розроблення проекту Закону України про Державний бюджет України на 2012 рік (під час підготовки законопроекту здійснити оптимізацію кількості бюджетних програм)	2011 р.	Досягнуто певного прогресу
Підвищення якості капітального бюджетування	Проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність»	2011 р.	Затверджено КМУ, подано до ВРУ
	Проект Закон «Про Фонд майбутніх поколінь»	2010 р.	Не виконано, в обговоренні
Запровадження середньострокового планування	Закон України «Про державне стратегічне планування»	2011 р.	Не виконано

Найбільш важливим і значним заходом в межах бюджетної реформи було прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України⁴. Попри те, що документ не містить революційних новацій, він вносить відчутні зміни до вітчизняної бюджетної системи, які відкривають нові можливості для підвищення ефективності функціонування бюджетного

⁴ Бюджетний кодекс України / Затверджений Верховною Радою України 8 липня 2010 (№ 2456-VI) // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.

механізму. Хоча водночас окремі нововведення та старі невирішені проблеми створюють серйозні ризики для ефективності бюджетної політики.

Досягнення та позитивні зрушення нового Бюджетного кодексу в порівнянні з попереднім⁵, простежуються по таких напрямках.

I. Підвищення ефективності розподілу та використання бюджетних ресурсів.

Цього досягнуто завдяки комплексу новацій, зафіксованих в новому Бюджетному кодексі:

1. *Впровадження програмно-цільового методу (ПЦМ)*, зміст якого 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, на реалізацію якої вони отримали кошти;

2. *Запровадження середньострокового бюджетного прогнозування*. Відповідно до нового Бюджетного кодексу, уряд має розробляти 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. Прогноз подається до Верховної Ради разом з проектом закону про державний бюджет України. Середньострокове бюджетне прогнозування є дієвим інструментом підвищення ефективності розподілу бюджетних коштів: розпорядники бюджетних коштів отримують можливість донести до уряду свої довгострокові пріоритети, а Кабінет Міністрів – більш ефективно планувати видатки;

3. *Підвищення оперативності управління бюджетними коштами*. Зокрема, 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.

II. 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 політики дефіцитного фінансування державного бюджету*. 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 фінансових ринків.

2. *Розширення можливості дефіцитного фінансування місцевих бюджетів*. Відтепер зовнішні запозичення можуть здійснювати міські ради міст з чисельністю населення понад 300 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 боргу, гарантованого Автономною Республікою Крим (АРК) чи територіальною громадою міста, 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).

3. *Запровадження інструментів профіцитного фінансування*. Новим потенційно високоефективним інструментом бюджетної політики може стати профіцитне фінансування бюджетних програм. 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 понадпланові надходження

⁵ Бюджетний кодекс України. Затверджений Верховною Радою України 21 червня 2001 року з послідовними змінами і доповненнями. – К: Знання, 2004. – 108 с.

державного бюджету мають спрямовуватися на реалізацію пріоритетних інвестиційних програм (проектів). Такий інструмент 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 оперативнo витратити їх на підвищення соціальних стандартів, щоб продемонструвати здатність перевиконати план в цьому напрямі.

4. *Запровадження місцевих гарантій.* Потенційно досить перспективним є запровадження механізму 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 використовувати цей інструмент бюджетної політики і застосовувати його там, де буде певна економічна віддача, що дозволить поживити інвестиційну активність в регіонах.

Реформа бюджетної системи в 2010-2011 роках не обмежувалася прийняттям нової редакції Бюджетного кодексу України. Перед урядом та Міністерством фінансів були поставлені конкретні завдання, які мають бути реалізовані з метою підвищення ефективності бюджетної системи (див. табл. 1).

В рамках завдання щодо наведення порядку в сфері державних закупівель було прийнято Закон України «Про здійснення державних закупівель»⁶. Він здійснив певний позитивний вплив в питанні розбудови правової бази для оптимізації витрачання бюджетних коштів. Разом з тим, майже відразу після набрання чинності цей закон почав коригуватися, що загрожувало викривити його суть та погіршити його якість. Наприкінці січня 2011 року Світовий банк і Європейський Союз навіть ухвалили рішення призупинити фінансування проектів з надання Україні консультативної допомоги в розробці законодавства про держзакупівлі через стурбованість спробами внести такі зміни, які погіршать прозорість тендерних процедур та обмежать рівень конкуренції.

1. Зменшено кількість державних підприємств, на які поширюється дія закону про державні закупівлі. Під дію закону підпадатимуть лише ті підприємства, які користуються податковою пільгою, звільнені від бюджетних зобов'язань, або отримують пряму або опосередковану бюджетну підтримку.

2. Скасовано необхідність обов'язкового погодження здійснення державних закупівель в одного учасника в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі;

3. Розширено перелік умов договору про закупівлю, за яких сам договір може змінюватися до виконання сторонами своїх зобов'язань у повному обсязі. Якщо законодавство, що діяло до прийняття цього закону, передбачало єдину умову - скорочення обсягів закупівлі, то в новій редакції існує низка додаткових умов. Зокрема, це зміна ціни товару(у випадку якщо це не призведе до збільшення суми договору і відбулося не раніше 3

⁶ Закон України «Про здійснення державних закупівель» № 2289-VI від 01.06.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010, – № 33. – Ст. 471

місяців після його підписання), збільшення терміну дії договору та виконання його зобов'язань у випадку об'єктивно підтверджених обставин, в тому числі і форс-мажорних.

4. Скорочено обсяг документації про держзакупівлі, яка повинна оприлюднюватися в обов'язковому порядку, зокрема виключено документацію конкурсних торгів, а також протоколи розкриття конкурсної документації.

Загалом ефективність змін в сфері державних закупівель багато в чому залежить від того, яким чином норми законодавства будуть застосовуватися на практиці. Зробити виважені оцінки стосовно цього можливо лише з часом.

Стосовно завдання підвищення ефективності капітального бюджетування, то урядом було розроблено низку законопроектів, як того вимагають Програма реформ та Національний план дій. Зокрема, до парламенту вже подано проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність». Законопроектом запроваджуються державна реєстрація інвестиційних проектів, що потребують державної підтримки та проведення оцінки їх економічної ефективності. Зведення всіх інвестиційних проектів, що претендують на державну підтримку, у єдиному реєстрі надасть можливість проводити відповідний моніторинг та аналіз для прийняття рішень, що стосуються державного регулювання у сфері інвестиційної діяльності, а також сприятиме впровадженню інвестиційних проектів, які мають позитивні висновки державної експертизи. Разом з тим, не було виконано завдання Програми реформ щодо прийняття Закону України «Про Фонд майбутніх поколінь» – проект закону все ще знаходиться на стадії обговорення та погодження.

Таким чином, реформування бюджетної системи відбувається як на рівні змін принципів її функціонування, які містяться в новій редакції Бюджетного кодексу, так і на рівні окремих її елементів та механізмів. Разом з тим, як відображено в таблиці 1, уряд та парламент не встигають в повній мірі виконувати поставлені завдання.

1.2. Податкова система

В другій половині минулого десятиліття українська податкова система не лише втратила динамізм якісного розвитку, а й продукувала ризики для макроекономічної стабільності. Влада практично не приділяла уваги модернізації податкової системи, через що остання характеризувалася низькою фіскальною ефективністю та не була сприятливою для ведення бізнесу. В умовах кризових явищ в економіці в 2009-2010 роках проблеми податкової системи стали додатковими чинниками охолодження економіки та погіршення добробуту громадян.

З метою подолання загрозливих явищ в податковій системі та підвищення ефективності податкової політики, Програмою реформ та Національним планом дій було визначено перелік заходів, спрямованих на реформування податкової системи.

В Програмі реформ зазначається, що ***податкова реформа здійснюється з метою забезпечення стійкого економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі за одночасного збільшення сукупних податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів.***

На основі визначених пріоритетів, в Програмі реформ були поставлені такі стратегічні орієнтири реформи податкової системи:

- побудова цілісної й всеосяжної законодавчої бази з питань оподаткування, гармонізованої з законодавством ЄС;
- зміцнення позиції вітчизняного бізнесу в міжнародній конкурентній боротьбі за рахунок зменшення частки податків у витратах підприємств і скорочення витрат часу платників на нарахування й сплату податків;
- підвищення ефективності адміністрування податків;
- встановлення податкової справедливості для відновлення рівних умов конкуренції в економіці України;
- зменшення глибини соціальної нерівності.

Враховуючи, що більшість заходів податкової реформи, передбачених Програмою реформ та Національним планом дій на 2011 рік, припала на 2010-2011 роки, доцільно провести аналіз того, наскільки зміни в податковій системі сприяють вирішенню її ключових проблем та послабленню негативних макроекономічних ефектів.

Проаналізувавши названі документи, ми систематизували ключові заходи, які необхідно було реалізувати уряду в межах першого етапу податкової реформи (табл. 2).

Таблиця 2

Стан виконання завдань Програми економічних реформ на 2010-2014 роки в напрямку реформування податкової системи

Передбачені кроки	Кінцевий продукт	Термін виконання	Стан виконання
Прийняття Податкового кодексу України	Податковий кодекс України	2010 р.	Виконано
Спрощення податкового обліку та звітності	Відповідні норми Податкового кодексу	2010 р.	Виконано
Подолання негативних явищ в сфері відшкодування ПДВ	Повернення накопиченої заборгованості щодо відшкодування ПДВ державними цінними паперами й забезпечення своєчасного відшкодування ПДВ починаючи з 1 серпня 2010 р.	2010 р.	Не виконано
	Закон України про внесення змін до Податкового кодексу щодо реформування спрощеної системи оподаткування та звітності суб'єктів малого підприємництва	2011 р.	Виконано
Упровадження механізму індексації ставок податків і зборів, що мають фіксоване значення, для компенсації інфляційного впливу на розмір податків	Розроблення законопроекту щодо внесення змін до Податкового кодексу України стосовно ставок оподаткування, визначених в абсолютних значеннях, з урахуванням індексів споживчих цін, індексів цін виробників промислової продукції за деякими податками і зборами	2011 р.	Не виконано
Введення в дію та реалізація Податкового кодексу України	Розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів актів Кабінету Міністрів України для реалізації положень Податкового кодексу України	2011 р.	Виконано по ключових позиціях
Реформування державної податкової служби	Розроблення та супроводження проекту Закону України про внесення змін до Закону України "Про державну податкову службу в Україні"	2011 р.	Досягнуто певного прогресу

Ключовим серед названих заходів було прийняття Податкового кодексу, який покликаний був надати механізми реалізації двох ключових завдань, які стоять перед податковою реформою: збільшення податкових надходжень та стимулювання економічної активності. Власне, це ті ключові завдання, які неможливо було вирішити в рамках колишнього запутаного податкового законодавства, і на виконання яких спрямована податкова реформа.

а) Підвищення фіскальної ефективності податкової системи

Гострий дефіцит фінансових ресурсів бюджету вимагає підвищення фіскальної ефективності податкової системи. З метою збільшення доходів бюджету в Податковому кодексі запроваджені такі заходи:

- підвищено ставку ренти за видобування газу, нафти та газового конденсату;
- підвищено ставки акцизного податку та розширено групу підакцизних податків;
- підвищено ставку плати за землю;
- запроваджено податок на нерухомість;
- розширено базу оподаткування податку на доходи фізичних осіб (зокрема запроваджено податок на пасивні інвестиційні доходи, включаючи доходи від депозитів та дивідендів).

Названі заходи не створюють відчутного фіскального тиску на бізнес та малозабезпечених громадян, тому є прийнятною альтернативою щодо посилення фіскального тиску на економіку. Крім того, в кодексі обґрунтовано зроблено акцент на боротьбі з мінімізацією і ухилянням від сплати податків як головному напрямі збільшення доходів бюджету. Це достатньо об'ємний потенційний ресурс податкових надходжень.

б) Стимулювання економічної активності

До досягнень податкової реформи в цьому напрямі необхідно віднести зниження ставок основних податків. В 2014 році ставка ПДВ має знизитися до 17 %, ставка податку на прибуток – до 16 %. В кінцевому підсумку в Україні будуть найнижчі номінальні ставки цих податків в Європі.

Позитивним рішенням для бізнесу також є скорочення кількості податків та зборів. Податковий кодекс України, який серед іншого має замінити Закон України «Про систему оподаткування», дійсно зменшив кількість податків та зборів – замість 29 загальнодержавних та 14 місцевих обов'язкових платежів запроваджено 18 та 5 платежів, відповідно.

До найважливіших заходів в контексті реалізації завдання стимулювання економічної, і передусім, інвестиційної діяльності, варто віднести комплекс податкових пільг, які запроваджено Податковим кодексом України:

1. Тимчасове звільнення окремих економічних операцій від сплати ПДВ, зокрема:

- операції з постачання та імпорту необроблених шкур та чиненої шкіри без подальшої обробки (у період з 1.01.2012 року по 31.12.2013 року);
- постачання, у т.ч. імпорт, та вивезення в митному режимі експорту товарів відходів та брухту чорних і кольорових металів та деревини (до 1.01.2014 року);
- операції з ввезення на митну територію України під митним режимом імпорту (реімпорту) товарів, крім підакцизних, що використовуються для потреб літакобудівної промисловості (до 1.01.2016 року);
- операції з постачання на митній території України результатів науково-дослідних і дослідницько-конструкторських робіт, які виконуються для потреб літакобудівної промисловості (до 1.01.2016 року);
- операції з постачання техніки, обладнання, устаткування, що використовуються для реконструкції існуючих і будівництва нових підприємств з виробництва біопалива і для виготовлення та реконструкції технічних і транспортних засобів з метою споживання біопалива, якщо такі товари не виробляються та не мають аналогів в Україні, а також технічних та транспортних засобів, у тому числі самохідних сільськогосподарських машин, що працюють на біопаливі, якщо такі товари не виробляються в Україні (до 1.01.2019 року).

2. Пільги в оподаткуванні прибутку підприємств, зокрема:

- прибуток підприємств від продажу на митній території України продуктів дитячого харчування власного виробництва;
- підприємств паливно-енергетичного комплексу в межах витрат, що не перевищують загальну річну суму, передбачену інвестиційними програмами на капітальні вкладення з будівництва (реконструкції, модернізації) міждержавних, магістральних та розподільчих (локальних) електричних мереж, електричних станцій, теплоелектроцентралей, магістральних газопроводів, газорозподільних мереж, підземних сховищ газу та встановлення лічильників газу населенню, у тому числі сум, спрямованих на повернення кредитів, отриманих для реалізації інвестиційних програм;
- енергогенеруючих компаній в межах інвестиційної складової, необхідної для повернення кредитів, інвестицій, погашення облігацій, випущених з метою фінансування капітальних вкладень в будівництво (реконструкцію, модернізацію) обладнання електричних станцій і теплоелектроцентралей.

3. Тимчасове звільнення від оподаткування прибутку для підприємств окремих галузей, зокрема:

- видавництв, видавничих організацій, підприємств поліграфії за умови виготовлення на території України книжкової продукції (до 1.01.2015 року);
- підприємств машинобудування для агропромислового комплексу (до 1.01.2021 року);
- суб'єктів господарської діяльності при наданні готельних послуг у готелях категорій «п'ять», «чотири» і «три» зірки (до 1.04.2021 року);
- підприємств легкої промисловості, крім підприємств, які виробляють продукцію на давальницькій сировині (до 1.01.2021 року);
- підприємств галузі електроенергетики від продажу електричної енергії, виробленої з відновлювальних джерел енергії (до 1.01.2021 року);
- підприємств суднобудівної промисловості від здійснення основної діяльності (до 1.01.2021 року);
- підприємств літакобудівної промисловості від основної діяльності, а також від проведення такими підприємствами науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (до 1.01.2021 року);
- виробників біопалива від продажу біопалива (до 1.04.2020 року);
- для виробників техніки, обладнання, устаткування, що були вироблені на території України для виготовлення та реконструкції технічних і транспортних засобів, у тому числі самохідних сільськогосподарських машин та енергетичних установок, які споживають біологічні види палива (до 1.01.2020 року);
- підприємств з видобування та використання газу (метану) вугільних родовищ (1.01.2020 року);
- тимчасове часткове звільнення від сплати податку на прибуток підприємств галузі альтернативної енергетики з моменту отримання першого прибутку внаслідок підвищення енергоефективності виробництва (до 1.01.2016 року);

4. «Податкові канікули» на 5 років (з 1.04.2011 року по 1.01.2016 року) для малого бізнесу у вигляді нульової ставки податку на прибуток для новоутворених суб'єктів господарювання, а також підприємств з щорічним обсягом доходів до 3 млн грн та сумою нарахованої за кожний місяць звітного періоду заробітної плати працівників, які перебувають з платником податку у трудових відносинах, не меншою, ніж 2 мінімальні заробітні плати, та які відповідають одному із встановлених Податковим кодексом критеріїв:

- утворені в установленому законом порядку після 1 квітня 2011 року;
- діючі підприємства, у яких протягом трьох послідовних попередніх років (або протягом усіх попередніх періодів, якщо з моменту їх утворення пройшло менше трьох років), щорічний обсяг доходів задекларовано в сумі, що не

перевищує 3 млн грн, і у яких середньооблікова кількість працівників протягом цього періоду не перевищувала 20 осіб;

- зареєстровані платниками єдиного податку в установленому законодавством порядку в період до набрання чинності Податковим кодексом і у яких за останній календарний рік обсяг виручки від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) становив до 1 млн грн та середньооблікова кількість працівників становила до 50 осіб.

5. Тимчасове звільнення від сплати земельного податку:

- для підприємств космічної галузі за земельні ділянки виробничого призначення (до 1.01.2015 року);
- підприємства літакобудування при використанні земельних ділянок для цілей виробництва кінцевої продукції (до 1.01.2016 року);
- суб'єктів суднобудівної промисловості (до 1.01.2016 року).

6. Механізм прискореної амортизації виробничого обладнання – прискорене зменшення залишкової вартості, за яким річна сума амортизації визначається як добуток залишкової вартості об'єкта на початок звітного року або первісної вартості на дату початку нарахування амортизації та річної норми амортизації, яка обчислюється відповідно до строку корисного використання об'єкта і подвоюється. Застосовується лише при нарахуванні амортизації до об'єктів основних засобів, що входять до груп 4 (машини та обладнання) та 5 (транспортні засоби).

7. Можливість оформлення податкового зобов'язання у формі податкового векселя. Щоправда, таке право мають лише вітчизняні підприємства суднобудівної промисловості при ввезенні у митному режимі імпорту на митну територію України устаткування, обладнання та комплектуючих, що не виробляються в Україні, для використання у господарській діяльності.

До позитивів Податкового кодексу України в питаннях покращення фіскального простору та стимулювання інвестиційної активності можна віднести також низку інших важливих новацій:

- врахування у складі витрат сум, що пов'язані з ремонтом та поліпшенням основних засобів, у тому числі орендованих;
- запровадження механізму автоматичного відшкодування ПДВ;
- зближення бухгалтерської та податкової звітності (особливо в питанні нарахування податку на прибуток);
- скорочення кількості контролюючих органів та зменшенні тривалості податкових перевірок.

Відмітимо, що крім прийняття Податкового кодексу, на сприятливість фіскального простору здійснили вплив реформи і зміни в інших складових системи державних фінансів. Зокрема, пенсійна реформа містить певні позитивні зрушення у питанні зменшення навантаження на роботодавців, що безумовно має покращити сприятливість вітчизняного бізнес-середовища. Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» передбачає, що після досягнення збалансованості Пенсійного фонду України стартує другий етап реформи, який включає запровадження Накопичувального пенсійного фонду. Внески до останнього будуть покладені на робітників і підлягають спрямуванню до Накопичувального пенсійного фонду в таких розмірах: у рік запровадження перерахування – 2 % бази нарахування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, встановленого для таких учасників, кожного наступного року – у розмірі, збільшеному на 1 %, до досягнення 7 %. Паралельно, на відповідний відсоток зменшується розмір внеску до Пенсійного фонду України з боку роботодавців, тобто в кінцевому підсумку він зменшиться з 33,2 % до 26,2 %. Такий показник відповідатиме середньому навантаженню на фонд оплати праці для роботодавців в країнах ЄС.

Значним прогресивним кроком в питанні покращення фіскального простору стало зменшення кількості податкових платежів, що відображено в Законі України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»⁷, згідно з яким в Україні запроваджений єдиний соціальний внесок. Він замінив обов'язкові внески в чотири фонди державного соціального страхування. Відповідно до нового механізму із зарплати працівника відраховується приблизно 3,6 % (2 % із зарплати надходить до Пенсійного, 1,6 % – до інших соціальних фондів). Для роботодавця розмір цього соціального внеску коливається в залежності від діяльності, і визначатиметься так званими класами ризику (класів ризику 67). Перший, найменший, має відрахування в сумі 36,76 %, останній, найбільший – 49,7 %.

Таким чином, податкова реформа створила певні передумови для реалізації двох головних завдань - збільшення доходів бюджету та стимулювання економічної активності. Разом з тим, на практиці вдалося досягти незначного прогресу лише в межах першого завдання.

1.3. Місцеві фінанси

Проблема перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центром, регіонами та органами місцевого самоврядування традиційно залишається актуальною з часу відновлення незалежності України. Відсутність у розпорядженні місцевих органів влади значних податкових джерел не дає їм змоги ефективно впливати на соціально-економічні процеси на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Через це бюджетна децентралізація належить до пріоритетних та найважливіших завдань реформи системи державних фінансів.

В цьому напрямі було досягнуто певного прогресу в новому Бюджетному кодексі. В ньому закладені окремі кроки щодо зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів та забезпечення ефективного та збалансованого розвитку територій.

Передусім відмітимо, що **змін зазнав механізм розподілу податків та податкових надходжень до бюджетів різних рівнів**. Реалізація запропонованих у новому Бюджетному кодексі заходів дасть змогу зміцнити дохідну базу місцевих бюджетів, активізувати роботу місцевих органів влади щодо самостійної мобілізації доходів. Серед ключових змін варто відзначити такі.

1. Розширено дохідну базу м. Києва та м. Севастополя, АР Крим та обласних бюджетів, до яких передано 50 % збору за спеціальне використання лісових ресурсів, 50 % збору за спеціальне використання води, 50 % платежів за користування надрами загальнодержавного значення та ін.

2. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, віднесено винятково до джерел доходів бюджетів місцевого самоврядування – міст, селищ, сіл та їх об'єднань. Доцільність адміністрування цього податку саме на низовому рівні фіскальної системи не викликає сумнівів. 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. Плата за землю є другим за обсягом джерелом формування місцевих бюджетів (частка її складає до 15 % усіх надходжень місцевих бюджетів), що сприятиме зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування в Україні.

4. Розширено перелік надходжень другого кошика доходів. Крім існуючих раніше (зокрема, плати за землю), до цього кошика було включено: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності (як складові місцевих податків); плату за користування надрами для видобування

⁷ Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» № 2464-VI від 08.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. – № 2-3. – Ст. 11.

корисних копалин місцевого значення; плату за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; збір за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; збір за спеціальне використання лісових ресурсів; а також передані з першого кошика штрафні санкції, адміністративні штрафи та інші надходження.

Досягненням бюджетної реформи 2010 року в питанні зміцнення місцевих бюджетів варто назвати також зміцнення дохідної бази бюджету розвитку. Згідно нового Бюджетного кодексу, останній включає:

- 1) єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- 2) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно АРК, комунальна власність;
- 3) плата за надання місцевих гарантій;
- 4) кошти від відчуження майна, що належить АРК, та майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;
- 5) 90 % коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації);
- 6) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм (проектів);
- 7) кошти від повернення кредитів, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності нового Бюджетного кодексу та відсотки, сплачені за користування ними;
- 8) місцеві запозичення;
- 9) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради АРК чи відповідної місцевої ради.

Певний вплив (проте незначний) на фінансову забезпеченість місцевих бюджетів, передусім бюджетів місцевого самоврядування, здійснила і податкова реформа. Зокрема, в Податковим кодексом відчутно реформовано систему місцевих податків – скасовані 12 місцевих податків та зборів (табл. 3).

Таблиця 3

Нова система місцевих податків та зборів

Закон України «Про систему оподаткування»	Податковий кодекс України
податок з реклами	скасовано
комунальний податок	скасовано
збір за припаркування автотранспорту	збір за місця для паркування транспортних засобів
ринковий збір	Скасовано
збір за видачу ордера на квартиру	скасовано
курортний збір	туристичний збір
збір за участь у бігах на іподромі	скасовано
збір за виграш на бігах на іподромі	скасовано
збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі	скасовано
збір за право використання місцевої символіки	скасовано
збір за право проведення кіно- і телезйомок	скасовано
збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей	скасовано
збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг	Скасовано
збір з власників собак	Скасовано
	збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності
	єдиний податок
	податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки

Місцеві ради обов'язково установлюють податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності. Інші податки є факультативними.

Відмітимо, що скасування комунального податку, ринкового збору та податку з реклами відчутно вдарило по доходах бюджетів місцевого самоврядування. Ці податки у системі всіх місцевих податків та зборів становили 90 % доходів. Таке рішення дещо дисонує з намірами щодо укріплення ресурсної бази місцевих бюджетів.

Водночас, місцеві бюджети отримали додатковий ресурс у вигляді єдиного податку та податку на нерухоме майно, надходження від якого, за прогнозами, становитимуть до 170 млн грн. Ці кошти залишатимуться в місцевих бюджетах і можуть бути спрямовані на фінансування власних потреб відповідних територіальних одиниць.

Загалом, попри чимало нововведень та змін, процес бюджетної децентралізації просувається надто повільно, і в ході бюджетної реформи в цьому напрямі зроблений незначний прогрес. Окремі законодавчі зміни дозволять дещо збільшити обсяги надходжень місцевих бюджетів. Водночас слід зазначити, що передані місцевим бюджетам джерела все ще не є достатніми для фінансування навіть поточних видатків. Крім того, територіальні громади не зможуть розпоряджатися додатковими ресурсами на власний розсуд, оскільки до місцевих бюджетів будуть передані додаткові витрати, які раніше здійснювалися на центральному рівні. В цьому контексті, реформи в сфері місцевих фінансів все ще залишаються актуальними.

1.4. Державний кредит

Реформування державного кредиту та оптимізація політики управління державним боргом в останні роки є одними з найактуальніших пріоритетів реформ системи державних фінансів. Особливо це стало важливим з огляду на розгортання боргової кризи в Європі, яка стала наслідком неефективного управління державним боргом.

Тривалий час в Україні були відсутні будь-які нормативно-правові документи, які б визначили принаймні базові принципи та напрями боргової політики уряду. Фактично, на законодавчому рівні існувало лише граничне обмеження державного боргу в розмірі 60 % до ВВП, тоді як такі важливі складові державної боргової політики, як механізми залучення коштів, пріоритетність джерел та інструментів боргових залучень, а також напрями їх використання залишаються поза сферою регулювання законодавства. В різні періоди пропонувалися законопроекти, концепції, стратегії та інші нормативно-правові акти, метою яких було створення правової основи для боргової політики держави, проте жоден з цих документів так і не набрав чинності. Тому до 2011 року це питання залишалося відкритим, що призводило до того, що цей фінансовий інструмент часто використовувався для вирішення короткострокових завдань, а його інвестиційний потенціал в значній мірі нівельований.

Лише негативні наслідки боргової політики уряду в 2008-2010 роках змусили владу зробити перші кроки в питанні врегулювання політики управління державним боргом. В Програмі реформ було поставлено низку завдань у цій сфері (табл. 4).

На жаль, і цього разу закон про державний борг так і не був ухвалений. Натомість документом, який претендує на те, щоб стати інституційною основою боргової політики держави, стала затверджена Кабінетом Міністрів на початку 2011 року Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2011-2013 роки⁸. Вона хоч і не містить законодавчих обмежень, проте робить боргову політику уряду більш прогнозованою.

⁸ Постанова КМУ «Про затвердження Середньострокової стратегія управління державним боргом на 2011-2013 роки» № 170 від 02.03.2011 р. [Електронна версія]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=170-2011-%EF>

Стан виконання завдань Програми реформ в частині оптимізації боргової політики

Передбачені кроки	Кінцевий документ	Термін виконання	Стан виконання
Прийняття закону «Про державний борг»	Закон України «Про державний борг»	2010 р.	Не виконано
Запровадження системи управління ризиками при наданні державних гарантій	Постанова КМУ «Про управління ризиками при наданні державних гарантій»	2010 р.	Постанова «Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками» № 131 від 23.02.2011
Впровадження середньострокової стратегії управління державним боргом	Постанова КМУ «Про середньострокову стратегію управління державним боргом»	2010 р.	Постанова КМУ «Про затвердження Середньострокової стратегія управління державним боргом на 2011-2013 роки» № 170 від 2.03.2011 р.

Цілями стратегії державної боргової політики визначені:

- утримання обсягу державного боргу на економічно безпечному рівні, не вище, ніж у 2010 році;
- своєчасне та у повному обсязі виконання зобов'язань за державним боргом;
- мінімізація вартості обслуговування державного боргу з урахуванням ризиків;
- здійснення державних запозичень на основі відповідних планів і обґрунтованих прогнозів потреби держави у фінансових ресурсах;
- забезпечення ефективного функціонування внутрішнього ринку державних цінних паперів та розширення доступу до міжнародного ринку капіталу;
- удосконалення нормативно-правової бази з питань управління державним боргом;
- забезпечення прозорості здійснення заходів та укладення правочинів з управління державним боргом;
- подальше формування іміджу України як надійного позичальника, що вчасно та в повному обсязі виконує свої боргові зобов'язання.

Як бачимо, поряд з досить абстрактними цілями, на кшталт «забезпечення ефективного функціонування внутрішнього ринку державних цінних паперів», урядом була визначена і досить конкретна мета щодо утримання показника державного боргу. Разом з тим, недоліком є те, що в Стратегії чітко не вказано, в яких саме показниках буде вимірюватися рівень державного боргу. Якщо в основу покласти номінальний показник боргу, то це змусило б уряд обмежити свою боргову активність. Водночас, якщо виходити з показника боргу до ВВП країни, то в умовах високої інфляції, яка обумовлює високі темпи зростання номінального ВВП навіть при помірному зростанні реального ВВП, це залишає уряду значний простір для подальшого збільшення боргових залучень.

На реалізацію окреслених в Стратегії цілей боргової політики уряд поставив для себе перелік завдань, серед яких:

- оптимізація структури державного боргу в розрізі валюти і відсоткових ставок, що дасть змогу мінімізувати відповідні ризики;
- мінімізація ризиків, пов'язаних з рефінансуванням та дотриманням середньозваженого строку до погашення боргових зобов'язань держави;
- запобігання виникненню пікових навантажень на державний бюджет, що пов'язані із здійсненням платежів за державним боргом;
- підвищення рівня ліквідності державних боргових цінних паперів, що дасть змогу підвищити попит на них з боку інвесторів;
- упровадження сучасних біржових технологій під час торгівлі облігаціями внутрішньої державної позики та казначейськими зобов'язаннями;

- здійснення нових запозичень для підтримки та розвитку пріоритетних сфер розвитку економіки, переважно транспортної і міської інфраструктури, енергетики та енергозбереження, а також фінансування фіскального дефіциту бюджету;
- забезпечення ефективної співпраці з провідними міжнародними рейтинговими агентствами щодо присвоєння ними суверенного кредитного рейтингу Україні та її борговим зобов'язанням;
- забезпечення прозорості діяльності, пов'язаної з управлінням державним боргом, та публічності відповідної інформації.

Відмітимо, що перелік поставлених в Стратегії завдань сформульований надто загально і не є інформативним. Для прикладу, завдання «оптимізації структури державного боргу» за різними критеріями жодним чином не розкриває політику та пріоритети КМУ в ході державних запозичень. Якби уряд сформулював завдання таким чином, що він буде надавати перевагу залученням в національній валюті, це було б певним важливим сигналом і для інвесторів і для суспільства в цілому, але уряд в названих завданнях уникнув конкретики.

Певна емпірична цінність стосовно змісту боргової політики міститься в заходах, які КМУ запланував в рамках реалізації цілей та завдань Стратегії. В документі зафіксовані такі заходи:

- узгодження напрямів політики управління державним боргом з напрямками бюджетної та грошово-кредитної політики;
- удосконалення нормативно-правової бази з питань управління державним боргом;
- складення річного графіка проведення аукціонів облігацій внутрішньої державної позики із зазначенням видів та строків обігу боргових цінних паперів;
- проведення щокварталу аналізу та оцінки ризиків, пов'язаних з державним боргом;
- здійснення регулярного розміщення державних цінних паперів з різними строками обігу для підтримання кривої дохідності;
- запровадження розміщення облігацій внутрішньої державної позики та казначейських зобов'язань на фондових біржах;
- створення належних умов для ефективного функціонування первинних дилерів та підтримання ними двостороннього котирування державних боргових цінних паперів;
- підвищення ефективності та результативності співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями і фінансово-кредитними установами, пов'язаного із залученням та використанням їх фінансових ресурсів;
- здійснення операцій з активного управління державним боргом та управління ліквідністю Єдиного казначейського рахунка і коштів валютних рахунків;
- розширення переліку державних боргових цінних паперів, у тому числі індексованих на рівень інфляції, амортизаційних та з можливістю дострокового погашення;
- активізація роботи з випуску державних боргових цінних паперів для населення;
- забезпечення регулярного подання міжнародним рейтинговим агентствам статистичних і аналітичних даних щодо соціально-економічного та політичного становища України;
- співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями, фінансово-кредитними та іншими установами в напрямі обміну досвідом і навчання у сфері управління державним боргом;
- підтримка на належному рівні та розвиток інформаційно-технічного забезпечення процесу управління державним боргом, зокрема шляхом удосконалення інформаційно-аналітичної системи «Управління державним боргом»;

- розміщення інформації про управління державним боргом на офіційному веб-сайті Мінфіну.

На жаль, в більшості випадків заходи, запропоновані урядом в Стратегії, більш подібні на її завдання, і знову ж таки не містять жодних інформаційних сигналів стосовно векторів боргової політики держави. Лише декілька пунктів, на кшталт «розширення переліку державних боргових цінних паперів, у тому числі індексованих на рівень інфляції, амортизаційних та з можливістю дострокового погашення» та «активізація роботи з випуску державних боргових цінних паперів для населення» можна вважати конкретними заходами, реалізацію яких згодом можна буде оцінити.

Позитивним аспектом в затвердженій Стратегії варто назвати чіткі конкретизовані результати, які уряд очікує отримати в результаті її реалізації (табл. 5).

Таблиця 5

Очікувані результати реалізації стратегії управління державним боргом на 2011-2013 роки

	2011	2012	2013
Відношення обсягу державного боргу до ВВП, %	не більше 32	не більше 30	не більше 28
Частка державного внутрішнього боргу, %	не менше 46	не менше 46	не менше 48
Частка державного боргу з фіксованою ставкою, %	не менше 69	не менше 73	не менше 80
Середньозважений строк до погашення державного боргу, років	не менше 4	не менше 4	не менше 5

Очевидно, що не всі задекларовані очікувані результати будуть досягнуті в ході реалізації Стратегії. Разом з тим, наведені показники дають змогу зрозуміти пріоритети боргової політики уряду на цей період. Такими будуть:

1. Зменшення боргового тиску на економіку. Очікувані показники відношення державного боргу до ВВП свідчать, що уряд планує зменшити практику боргових залучень на фінансування дефіциту бюджету і залучати боргові ресурси лише для покращення структури державного боргу (зменшення відсоткової ставки, збільшення строків).

2. Орієнтація на внутрішній борговий ринок. Уряд дав чіткий сигнал, що він надаватиме перевагу борговим залученням на внутрішньому ринку, наслідком чого має стати зростання частки внутрішніх запозичень в структурі державного боргу. Така діяльність має бути досить виваженою, оскільки в такий спосіб уряд звужує внутрішні кредитні ресурси, які потенційно є джерелом приватних інвестицій.

3. Рефінансування державного боргу з метою «подовження» строків його погашення. Уряд чітко декларує, що має намір подовжити середньозважений строк погашення державного боргу. Це дає підстави очікувати, що обсяги короткострокових запозичень знижуватимуться. Цей вектор боргової політики кореспондує з однією з ключових цілей Стратегії – здійснення нових запозичень для підтримки та розвитку пріоритетних сфер розвитку економіки, переважно транспортної і міської інфраструктури, енергетики та енергозбереження, а також фінансування фіскального дефіциту бюджету. Очевидно, що державні запозичення для фінансування таких проектів мають бути довготерміновими.

4. Перехід до боргових інструментів з фіксованою ставкою дохідності. В очікуваних результатах стратегії Уряд також задекларував бажання розширити перелік боргових інструментів з фіксованою ставкою. Такий намір є обґрунтованим і зрозумілим – подібні інструменти вносять більшу прогнозованість та стабільність в обслуговування державного боргу.

1.5. Позабюджетні соціальні фонди

Ланка позабюджетних фондів, передусім Пенсійного фонду України, опинилася під значним тиском політичного циклу. Починаючи з 2004 року, різні політичні сили змагалися в тому, аби перевершити попередників в динаміці соціальних стандартів, одним із найважливіших складових яких є розмір пенсії. Розмір пенсій збільшувався безвідносно до економічної динаміки та динаміки зростання власних доходів Пенсійного фонду України.

Як наслідок, в порівнянні з 2003 роком видатки фонду в 2009 році в структурі ВВП подвоїлися і сягнули 18 % (рис. 1). Це є найвищим показником у Європі за винятком Італії. Для порівняння: середній рівень державних видатків на пенсії у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у 2005 році склав 7 % ВВП⁹.

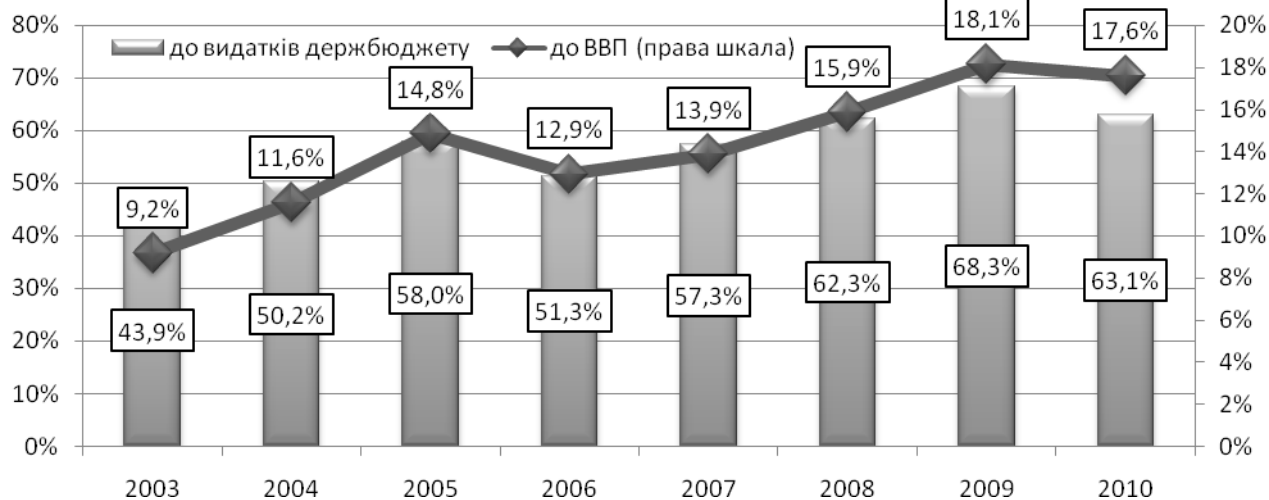


Рис. 1. Динаміка зростання видатків Пенсійного фонду України

Розраховано автором

Відрив динаміки розміру пенсійних видатків від динаміки наповнення Пенсійного фонду України призвів до розбалансування фінансів фонду. Якщо в 2003 році власними надходженнями покривалося 94,3 % видатків Пенсійного фонду України, то в 2009-2010 роках – лише близько 62 %.

З таких умов цілком закономірно, що, оскільки власних коштів Пенсійного фонду України почало бракувати, то в структурі доходів фонду збільшувалися кошти, які різними шляхами надходили з державного бюджету (рис. 2).

Зокрема, в 2010 році до Пенсійного фонду України з державного бюджету по різних каналах було перераховано 64,1 млрд грн коштів державного бюджету.

Загалом, проблема розбалансування Пенсійного фонду в Україні була серед ключових ризиків для стабільності системи державних фінансів. Вона не лише провокує соціально-економічну напругу, а й має наслідком відволікання значного обсягу бюджетних коштів на пенсійну систему, що не є економічно доцільним. Відносно ВВП втрати бюджету, можливо, і не значні, проте завдяки такому ресурсу можна було б вирішити одну із важливих проблем. Для прикладу, завдяки подоланню дефіциту Пенсійного фонду України можна збільшити видатки на житлово-комунальне господарство в Україні більш ніж в 6 разів, оборону – втричі, правоохоронну систему – в 2,2 разу, охорону здоров'я – в 1,5 разу, на освіту – в 1,3 разу.

⁹ Свенціцькі М. Виправлення пенсійної системи / Марчін Свенціцькі // Дзеркало тижня. – 2010. – № 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dt.ua/articles/60052>

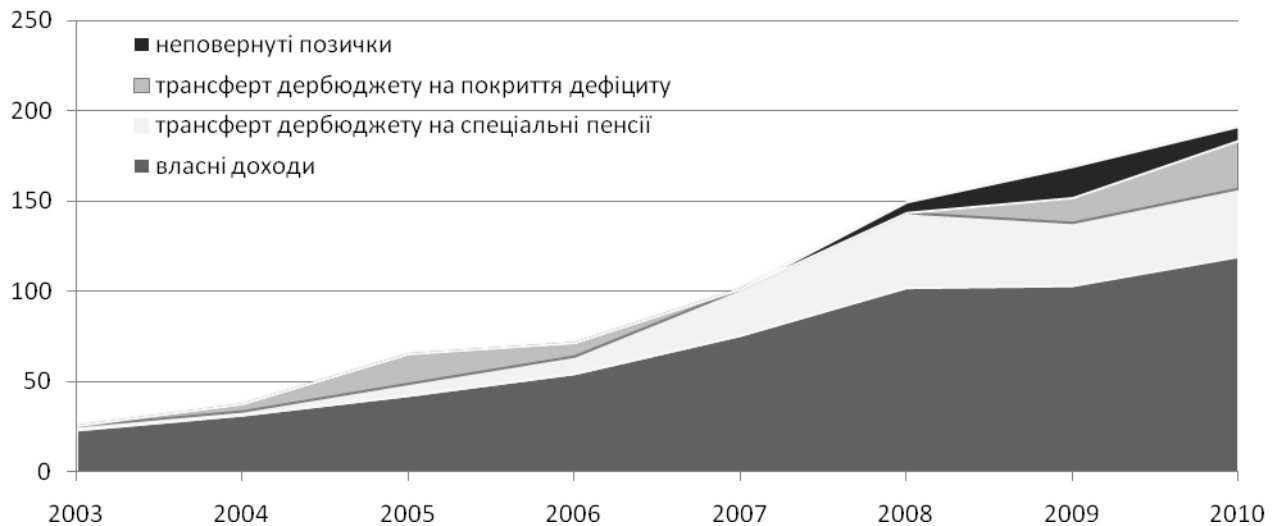


Рис. 2. Динаміка доходів Пенсійного фонду України за джерелами, млрд грн
Розраховано автором

В напрямі реформування цієї складової системи державних фінансів також були зроблені певні кроки. Зокрема, в середині 2011 року парламентом прийнятий Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи»¹⁰, який набув чинності 1 жовтня 2011 року. Ключовим завданням пенсійної реформи з точки зору оздоровлення державних фінансів було збалансування Пенсійного фонду України, видатки на покриття дефіциту якого відволікають значний обсяг фінансових ресурсів держави від важливих завдань, які мають фінансуватися з бюджету.

Разом з тим, аналізуючи зміст документа, мусимо констатувати, що пенсійна реформа не містить достатніх та дієвих механізмів збалансування кошторису Пенсійного фонду України. Позитивним зрушенням в напрямі подолання дефіциту фонду можна назвати лише обмеження його видатків за рахунок:

- обмеження максимального розміру пенсій з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) десятима прожитковими мінімумами. При цьому таке обмеження вступило в силу лише з дня набрання чинності закону. Відповідно, на пенсіонерів, яким пенсія (щомісячне довічне грошове утримання) призначена до набрання чинності, воно не поширюється;
- поетапного підвищення пенсійного віку для жінок з 55 до 60 років;
- підвищення пенсійного віку для чоловіків – державних службовців до 62 років, починаючи з 2013 року поступово за 4 роки. Цей вік буде граничним, інститут продовження перебування на державній службі буде скасовано;
- підвищення страхового стажу для жінок до 30 років, для чоловіків – до 35 років;
- зменшення розміру пенсії державним службовцям з 90 % до 80 % їх заробітної плати;
- обмеження заробітку для призначення пенсії народним депутатам, суддям, прокурорам, військовослужбовцям сумою заробітної плати, на яку нараховується єдиний соціальний внесок, як для інших категорій пенсіонерів.

¹⁰ Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» № 3668-VI від 08.07.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 71. – С. 11. – Ст. 2667.

Безумовно, обмеження розміру пенсій та збільшення пенсійного віку сприятимуть зменшенню темпів зростання видатків Пенсійного фонду України і тим самим зменшенню дефіциту бюджету фонду. В проекті Державного бюджету України на 2012 рік¹¹ уряд розрахував, що дефіцит коштів Пенсійного фонду на виплату пенсій зменшиться на 87,6 % (або на 15,6 млрд грн) порівняно з поточним роком. Завдяки цьому обсяг трансфертів до Пенсійного фонду України зменшиться до 48,3 млрд грн, серед яких на покриття дефіциту коштів фонду буде спрямовано лише 2,2 млрд грн.

Разом з тим, відмітимо, що подібні сподівання є надмірно оптимістичними. Період досягнення бездефіцитності Пенсійного фонду України буде більш тривалим, оскільки динаміка зростання пенсій залишається вищою, ніж зростання фонду оплати праці та рівня зайнятості населення.

¹¹ Проект Закону про Державний бюджет України на 2012 рік (Реєстраційний № 9000) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41157

2. ОЦІНКА ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ РЕФОРМ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ НА ПРАКТИЦІ

Прийняття таких важливих документів як Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, низки інших законів в більшості випадків сформувало лише інституційну базу для впровадження в практику певних позитивних новацій. Разом з тим, ефективність реформ тісно залежить від:

а) подальшої роботи органів державної влади щодо імплементації цих новацій в практику, що потребує прийняття низки підзаконних нормативно-правових актів та доведення до чиновників нижчого рівня нових стандартів роботи (питання оптимізації системи);

б) перебудови політики у відповідних сегментах державних фінансів відповідно не лише до окремих новацій базових законодавчих актів, а й до нових принципів їх функціонування (питання оптимізації політики).

Власне, досягнення прогресу в названих напрямках реформ, на наш погляд, є ключовими критеріями їх ефективності.

2.1. Якість реалізації бюджетної реформи

Оцінювати діяльність органів державної влади в проведенні бюджетної реформи необхідно по двох основних напрямках. По-перше, це стосується якості реалізації завдань в питанні розбудови ефективного бюджетного механізму, пов'язаного з впровадженням на практиці тих новацій, які були зафіксовані в Бюджетному кодексі. По-друге, доцільним є аналіз змін в бюджетній політиці, оскільки новації бюджетної системи, в першу чергу, спрямовані на оптимізацію бюджетної політики.

В рамках першого напрямку – подальшої розбудови ефективної бюджетної системи – в 2010-2011 роках відповідно до пріоритетів реформи уряду необхідно було забезпечити три основних завдання:

- оптимізація кількості бюджетних програм;
- впровадження середньострокового бюджетного прогнозування, в тому числі на рівні головних розпорядників;
- удосконалення та розширення практики застосування програмно-цільового методу.

В рамках завдання оптимізації кількості бюджетних програм було розроблено та подано Стратегію оптимізації кількості бюджетних програм¹². В ній вказується, що основними підходами до оптимізації кількості бюджетних програм є:

- визначення оптимальної структури та змісту бюджетних програм;
- запобігання дублюванню функцій, покладених на головних розпорядників бюджетних коштів;
- удосконалення процесу управління бюджетними програмами;
- підвищення рівня відповідальності головних розпорядників за порушення вимог бюджетного законодавства.

Прийняття стратегії стало позитивним кроком, яке дало можливість сформувати базові методологічні засади в питанні оптимізації кількості бюджетних програм. Разом з тим, існує низка зауважень щодо окремих її положень:

- стратегія не містить методологічних та методичних засад оптимізації кількості бюджетних програм, тому існує ризик, що цей процес буде механічним та хаотичним;
- стратегія не містить оптимальної та обґрунтованої кількості бюджетних програм;

¹² Схвалена Розпорядженням КМУ «Питання оптимізації кількості бюджетних програм» № 292-р від 06.10.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 26. – С. 132. – Ст. 1090.

– в стратегії пропонується запровадити обмеження, за яким «за відповідальним виконавцем закріплюються, як правило, не більше п'яти бюджетних програм, крім програм, закріплених за апаратом головного розпорядника, за яким може бути закріплено 15 бюджетних програм без урахування тих, що розробляються протягом року за рахунок бюджетних призначень, які підлягають розподілу згідно із законодавством». Такі обмеження є необґрунтовано широкими. Якщо виходити з кількості головних розпорядників бюджетних коштів в 2012 році, то максимальна кількість бюджетних програм може сягнути 1230. Враховуючи, що в окремих випадках головному розпоряднику коштів підвідомчі 4-5 структур, які являються відповідальними виконавцями бюджетних програм, Стратегія різко розширює потенційну можливу кількість бюджетних програм;

– очікувані результати реалізації стратегії є надто загальними, а тому не дають можливості оцінити хід та результати її реалізації. Формулювання типу «реалізація стратегії забезпечить ефективне застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» чи «забезпечить підвищення рівня відповідальності головних розпорядників» не містить орієнтирів, до яких має прагнути Мінфін в процесі реалізації стратегії, і відповідно, погіршить його виконавчу дисципліну.

На виконання стратегії головним розпорядникам бюджетних коштів, разом з інструктивним листом¹³ щодо підготовки бюджетних запитів, було доведено перелік бюджетних програм з урахуванням проведеної оптимізації, відповідно до якого вони сформуливали бюджетні запити до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік»¹⁴. При цьому, відповідно до плану заходів з реалізації Стратегії оптимізації кількості бюджетних програм, головні розпорядники бюджетних коштів повинні були провести аналіз виконання бюджетних програм та уточнити їх перелік відповідно до положень стратегії.

В рамках впровадження середньострокового бюджетного прогнозування перед Міністерством фінансів поставлені завдання Програмою економічних реформ та Бюджетним кодексом. Крім того, завдання щодо переходу до «поглибленого середньострокового бюджетного прогнозування, насамперед розроблення процедури прогнозування видатків на конкретні бюджетні програми на майбутні періоди»¹⁵ містить чинна Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі¹⁶.

Бюджетним кодексом було сформовано правову базу для запровадження середньострокового бюджетного прогнозування. Разом з тим, для впровадження його на практиці необхідно було прийняти низку додаткових підзаконних нормативних актів. Зокрема, стояло завдання впровадження середньострокового бюджетного прогнозування на рівні головних розпорядників.

На виконання цього завдання, в 2011 році в «Інструктивному листі щодо підготовки бюджетних запитів до проекту державного бюджету на 2012 рік та проекту прогнозу державного бюджету на 2013-2014 роки» до відома головних розпорядників бюджетних коштів Мінфіном була доведена Інструкція стосовно заповнення форм бюджетного запиту до проекту державного бюджету на плановий рік та рік прогнозу державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

¹³ Інструктивний лист щодо підготовки бюджетних запитів до проекту державного бюджету на 2012 рік та проекту прогнозу державного бюджету на 2013-2014 роки № 31-04110-03-20 / 19382 від 02.08.2011 р.

¹⁴ Схвалено Кабінетом Міністрів України (Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» від 14.09.2011 р. № 970 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 71. – С. 115. – Ст. 2686) і подано до Верховної Ради України (Проект Закону про Державний бюджет України на 2012 рік (Реєстраційний № 9000) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41157).

¹⁵ В Концепції передбачено, що це завдання має бути виконано на другому етапі її реалізації (2003-2004 роки)

¹⁶ Затверджена Розпорядженням КМУ «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» № 538-р від 14.09.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – С. 241. – Ст. 1793.

Разом з тим, відмітимо такі зауваження:

а) не було затверджено методології здійснення головними розпорядниками бюджетних коштів середньострокового бюджетного прогнозування. Інструктивний лист не може замінити відповідний нормативний акт, оскільки є документом для тимчасового користування (може бути застосований виключно в процесі підготовки бюджету на певний бюджетний період). Як наслідок, головні розпорядники бюджетних коштів змушені будуть чекати нового Інструктивного листа щодо підготовки бюджетних запитів для того, щоб коригувати та планувати свої видатки на середньострокову перспективу;

б) не було затверджено порядку, підстави та обмеження перегляду видатків в межах бюджетних програм в середньостроковій перспективі. Якщо обсяги фінансування бюджетних програм, визначені на середньострокову перспективу, можуть переглядатися в процесі планування видатків наступного бюджетного періоду довільно, то таким чином викривляється сама суть середньострокового бюджетного прогнозування, і цей механізм втрачає свою ефективність.

Певного прогресу також було досягнуто урядом і в рамках **виконання завдання удосконалення та розширення практики застосування програмно-цільового методу (ПЦМ)**. Передусім відмітимо, що Мінфіном були затверджені Основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів¹⁷. Цей документ містить чіткі етапи, завдання та графіки виконання положень Бюджетного кодексу щодо поширення ПЦМ на місцеві бюджети. Відповідно, у 2011-2012 роках заплановано долучити до впровадження ПЦМ усі обласні, районні бюджети, бюджети міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення пілотних регіонів та бюджет міста Києва, з 2013 року – бюджети об'єднань територіальних громад, що будуть створюватись згідно із законом. З 2014 року ПЦМ має бути поширений на усі місцеві бюджети.

Відмітимо також, що Міністерство фінансів прийняло низку важливих нормативних актів з метою підвищення ефективності складання та оцінки ефективності бюджетних програм. Зокрема, Наказом Міністерства фінансів від 10.12.2010 р. № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми» та Наказом Міністерства фінансів від 18.01.2011 р. № 15 «Про затвердження Примірною переліку результативних показників бюджетних програм» було оптимізовано та регламентовано використання результативних показників при складанні паспортів бюджетних програм та формуванні на їх основі бюджетних запитів.

Крім того, для здійснення оцінки ефективності бюджетних програм Міністерством фінансів було затверджено відповідні Методичні рекомендації¹⁸, згідно яких головні розпорядники бюджетних коштів отримали можливість аналізувати бюджетні програми та обирати з них найбільш ефективні.

Таким чином, в питанні підвищення ефективності бюджетної системи досягнуто певного прогресу. Більшість завдань було виконано, проте досить часто таке виконання має формальний характер і, очевидно, не змінить ефективність функціонування окремих механізмів на практиці.

Стосовно другого критерію аналізу ефективності реформ, а саме оцінки позитивних змін та тенденцій в бюджетній політиці, то в цьому напрямі досягнуто прогресу по таких важливих питаннях.

1. Оптимізація кількості бюджетних програм. В результаті активної роботи Мінфіну в 2011 році вдалося досягти значних позитивних зрушень в цьому напрямі, що було зафіксовано в проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік». В ньому

¹⁷ Наказ МФУ «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» № 805 від 02.08.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=289413

¹⁸ Затверджені Наказом МФУ № 608 від 17.05.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=293133&cat_id=285157

кількість бюджетних програм, що фінансуються та кредитуються з державного бюджету, було зменшено з 921 в 2011 році до 581 в 2012 році, кількість головних розпорядників бюджетних коштів зменшено з 102 в 2010 році до 96 в 2011 році і до 82 в 2012 році.

Разом з тим, аналізуючи перелік бюджетних програм та хід процесу їх оптимізації, відмітимо низку зауважень щодо діяльності Міністерства в цьому напрямі: неточність формулювання назв бюджетних програм (часто довга і складна назва); значна кількість бюджетних програм у одного розпорядника; розпорошеність бюджетних програм, що мають спільну мету за різними головними розпорядниками бюджетних коштів; наявність у окремих розпорядників програм, що не належать до їх компетенції.

2. Збільшення обсягу інвестиційних витрат. Завдяки впровадженню Бюджетним кодексом інституту інвестиційних програм, а також оптимізації видаткової політики в напрямі збільшення капітальних та зокрема інвестиційних видатків, обсяг бюджетних коштів на інвестиційні цілі в структурі видатків зростає (рис. 3). Це дозволить підвищити інвестиційну активність в економіці України та прискорити зростання ВВП.

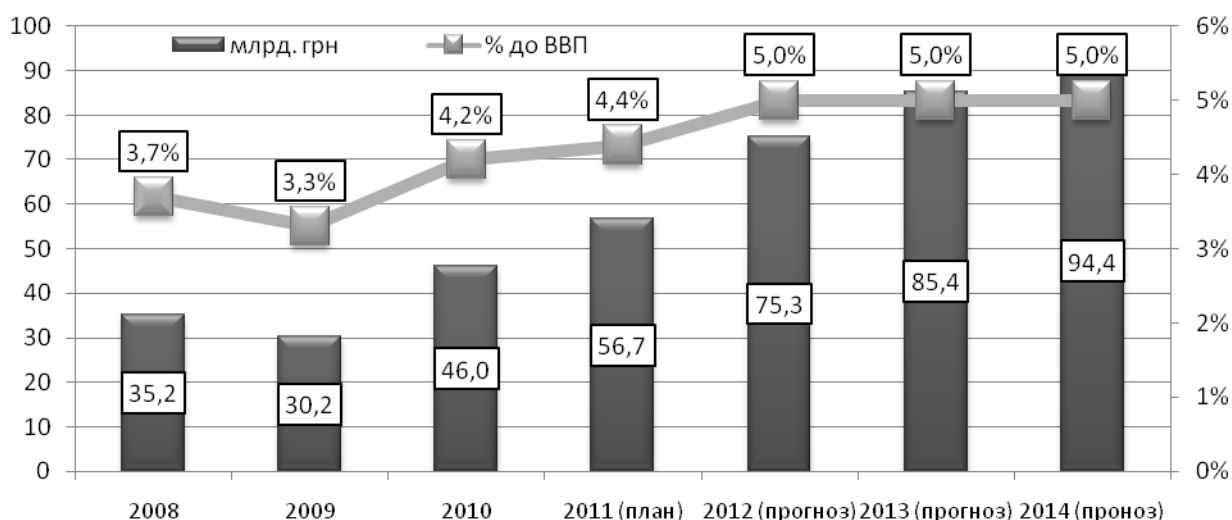


Рис. 3. Інвестиційні витрати Зведеного бюджету України

3. Приведення динаміки соціальних видатків до можливостей економіки. Гальмування динаміки соціальних видатків сприймається досить болісно в суспільстві, проте наразі є одним із головних чинників, здатних забезпечити оздоровлення системи державних фінансів. Починаючи з 2010 року, уряд в питанні розширення соціальних видатків концентрує увагу на таких напрямках: а) захист соціальних гарантій від інфляції шляхом щорічної індексації соціальних трансфертів на рівень інфляції; б) селективна підтримка бюджетних працівників (вчителів, медиків, тощо). В умовах обмеженості ресурсів, політика підтримки окремих категорій громадян є достатньо обґрунтованою.

Разом з тим, в останні роки **в бюджетній політиці спостерігається низка системних проблем**, які знижують ефективність новацій бюджетної реформи:

1. *Ігнорування норм Бюджетного кодексу.* В 2011 році завдяки понадплановому зростанню доходів уряд ініціював збільшення державних видатків¹⁹. Закон передбачає збільшення доходів держбюджету приблизно на 14 млрд грн, видатків – на 11,5 млрд грн. Крім того, дефіцит держбюджету зменшений на 3,5 млрд грн. Додаткові ресурси були спрямовані на збільшення соціальних виплат, підтримку житлово-комунального господарства м. Києва, дотації вугледобувним підприємствам та ін. Водночас, відповідно до нового Бюджетного кодексу, надпланові надходження уряд зобов'язаний спрямувати лише

¹⁹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» № 3491-VI від 14.06.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 47. – С. 13. – Ст. 1900.

на реалізацію пріоритетних інвестиційних програм, або здійснення заходів, пов'язаних з проведенням соціальних реформ.

2. *Відсутність ефективних змін в питанні реформування сфери видатків.* Завдяки проведенню податкової реформи уряд відчутно підвищив фіскальну ефективність податкової системи. В 2011 році податкові надходження до бюджету зростали швидше, ніж динаміка номінального ВВП, що свідчить про те, що уряд досить продуктивно мобілізував кошти з економіки. Проте серед актуальних проблем державних фінансів України були не тільки проблеми в сфері мобілізації доходів. Не менш, а, можливо, навіть більш значними є проблеми використання бюджетних ресурсів. Суперечності, що знижують ефективність витрачання бюджетних коштів, криються на всіх ланках бюджетної системи: від бюджетного прогнозування до розміщення державних замовлень та контролю за витрачанням коштів.

3. *Неефективність напрямів витрачання бюджетних коштів.* Відкритими залишаються питання ефективності витрачання понадпланових бюджетних коштів, зокрема, про доцільність підтримки державних вугледобувних підприємств, які працюють на повністю приватизовану коксохімію та практично повністю приватну генерацію, забезпечуючи прибуток їх власникам за рахунок бюджетних видатків. Важливим також є питання про те, коли українські авіапідприємства, на які держава витрачає значні бюджетні кошти у вигляді гарантій по кредитах чи на збільшення статутного фонду, почнуть приносити прибуток.

4. *Невирішеність 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 є концепція двох бюджетів, яка передбачає концентрацію державних інвестицій у національні проєкти в єдиному фонді. В Плані реформ зафіксовано завдання створення Фонду майбутніх поколінь та Регіонального фонду розвитку, які мають концентрувати бюджетні ресурси для інвестицій, проте реалізація обох проєктів відбувається вкрай повільно.

5. *Маніпулювання фінансовими потоками між державним бюджетом, державними бюджетними фондами та державними монополіями.* Політика маніпулювання фінансовими потоками призводить до непродуктивного використання коштів. Зокрема, через позики з державного бюджету до Пенсійного фонду, які дуже рідко повертаються, уряд збільшує пенсії, хоча за поточного стану економіки це зробити неможливо. Крім того, з політичних міркувань в Україні на штучно низькому рівні (нижче собівартості) за рахунок горизонтальних бюджетних трансфертів підтримуються тарифи на газ та електроенергію, ціни на залізничні пасажирські перевезення, послуги комунального транспорту тощо. Очевидно, що господарська діяльність у цих сферах не повинна бути комерційною, проте ціна послуг має принаймні покривати їх собівартість. Це б, наприклад, змусило уряд шукати резерви підвищення пенсій за рахунок реформування та удосконалення пенсійної системи, а не у спосіб перерозподілу коштів громадян, які сплачують податки.

6. *Слабкий контроль за цільовим використанням коштів.* Інформація про нецільове використання коштів регулярно з'являється у відкритих джерелах. При цьому, органи державної влади досить слабо реагують на такі зловживання, що свідчить про неефективність системи контролю за цільовим використанням коштів.

Таким чином, в ході бюджетної реформи зроблені певні успіхи, проте також існує низка локальних та системних прорахунків і недопрацювань, подолання яких має стати одним із завдань подальших реформ бюджетної системи.

2.2. Оцінка ефективності податкової реформи

Як було зазначено, податкова реформа в Україні повинна була реалізувати два ключових завдання: по-перше, в умовах критичного розбалансування системи державних фінансів необхідно збільшити доходи бюджету; по-друге, з метою стимулювання швидкого відновлення економіки потрібно було створити сприятливий фіскальний простір для бізнесу та інвестицій.

Аналізуючи показники наповнення бюджету, можемо констатувати, що в перше завдання формально було виконано успішно. При помірній інфляції та відносно стриманих показників зростання економіки (що є двома ключовими чинниками зростання доходів бюджету) за 8 місяців 2011 року податкові надходження до держбюджету зросли на 70,6 млрд грн (до 168,6 млрд грн), або на 72,1 % (без врахування у 2010 році погашення заборгованості минулих років з відшкодування ПДВ за рахунок випуску ОВДП по спеціальному фонду держбюджету в обсязі 16,4 млрд грн порівняно з минулим роком надходження зросли на 47,3 %).

Підвищення фіскальної ефективності вдалося досягти по усіх ключових податках (рис. 4).

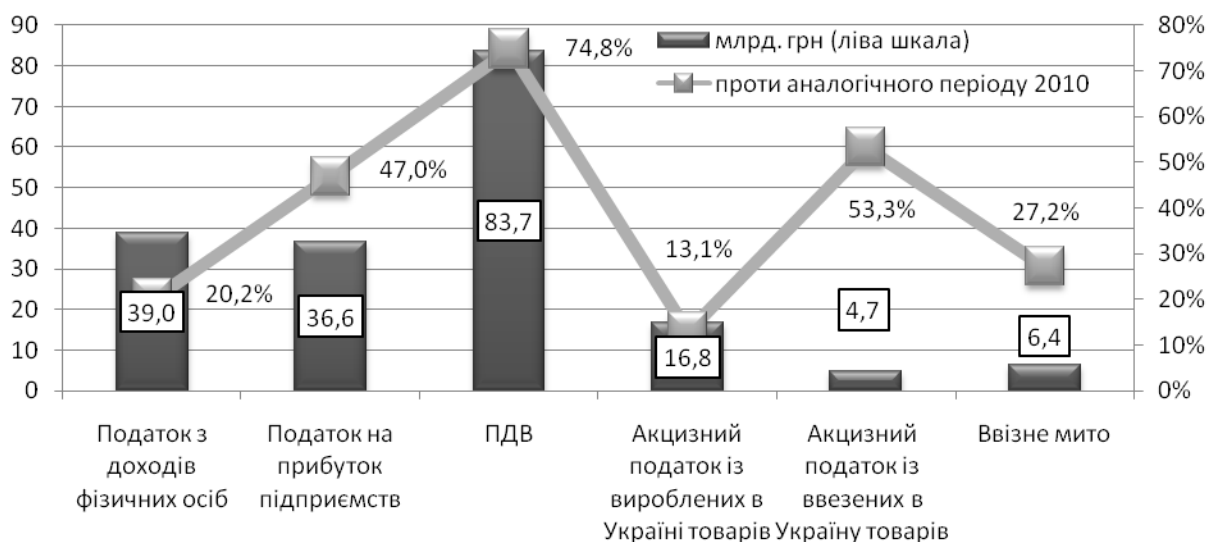


Рис. 4. Надходження основних податків в 2011 році

Зростання доходів бюджету дійсно є досить значним і очевидно заслуговує певних позитивних оцінок діяльності уряду в цій сфері. Досягти такого результату вдалося, передусім, за рахунок наведення порядку в сфері відшкодування ПДВ, перекриття схем звуження бази оподаткування податку на прибуток, активізації боротьби з ухилянням від сплати податків.

Разом з тим, існує низка зауважень, які дещо знижують результативність цих досягнень. По-перше, значний внесок в зростання доходів бюджету внесло підвищення податкового навантаження на економіку, зокрема звільнення від оподаткування ПДВ операцій з постачання зерна, скасування податкових пільг для технопарків, навантаження на платників єдиного податку з метою «стимулювання» їх до переходу на загальну систему оподаткування. Загалом в 2011 році податкове навантаження на економіку відчутно зросло (рис. 5). Уряд прогнозує, що тенденція до посилення фіскального навантаження на економіку в 2012 році зміниться.

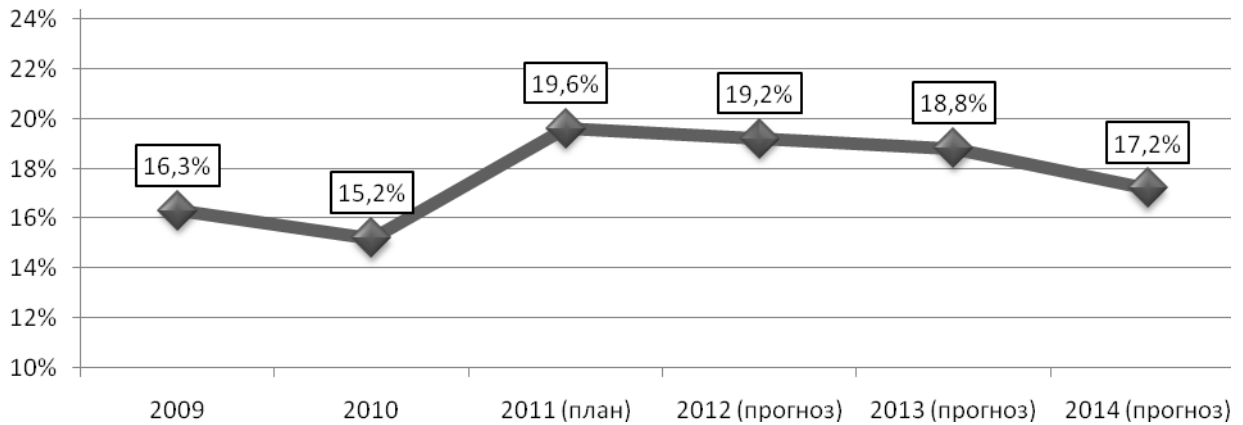


Рис. 5. Фіскальне навантаження на економіку (обсяг мобілізованих податків до ВВП), %

По-друге, фактичні доходи бюджету відчутно завищені за рахунок маніпулювання обсягами відшкодування ПДВ та надмірно сплаченими податками (рис. 6). Така політика викривлює досягнення уряду в питанні підвищення фіскальної ефективності податкової системи та формує загрози для економічної активності корпоративного сектору.

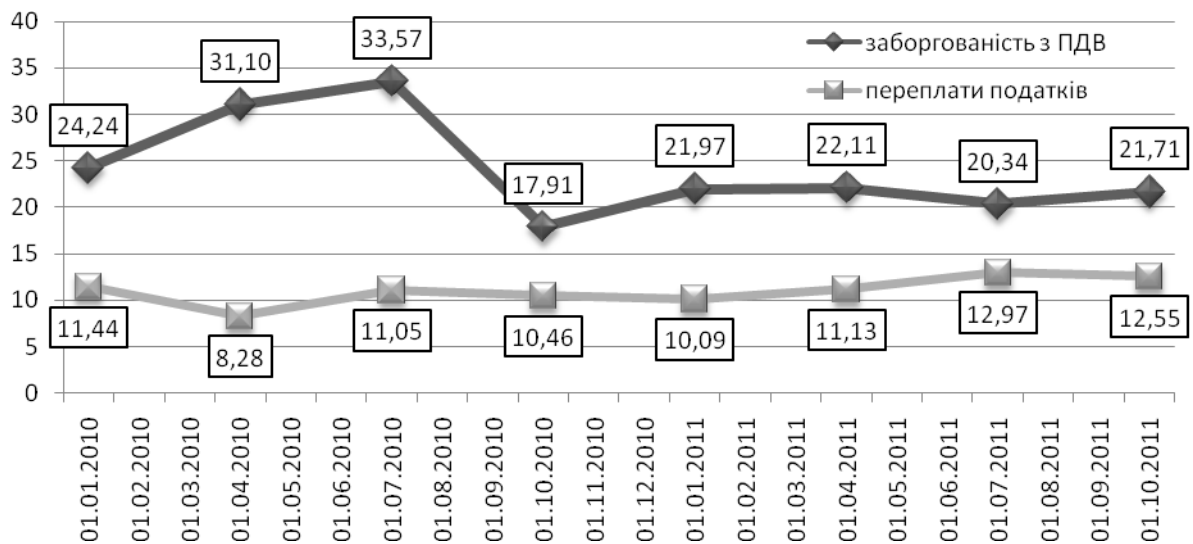


Рис. 6. Обсяги відшкодування ПДВ та надмірно сплачених податків до бюджету, млрд грн

В реалізації завдання стимулювання інвестиційної активності та формування сприятливого фіскального простору загалом досягнуто незначного прогресу. Фіскальні стимули на практиці мають досить обмежену дію. За розрахунками уряду, в 2012 році завдяки фіскальним стимулам в економіку буде спрямовано інвестиційного ресурсу в розмірі 47 млрд грн. В розрізі конкретних механізмів це показано у Таблиці 6.

Разом з тим, можемо назвати низку причин, які послаблюють інвестиційний потенціал названих стимулів:

- пільги по ПДВ та податку прибуток можуть застосовувати підприємства дуже обмеженого переліку галузей (авіабудування, суднобудування, альтернативна енергетика, переробними сільськогосподарської продукції, готельний бізнес та низка інших);
- зниження ставки податку на прибуток з 23 % до 21 % (хоч і до 0 %) не означає, що вивільнений фінансовий ресурс автоматично буде спрямований в інвестиції

- чи поповнення обігових коштів – при несприятливій макроекономічній чи політичній ситуації він буде просто виведений з економіки;
- застосування потенційно ефективних фіскальних стимулів – механізм прискореної амортизації виробничого обладнання, «податкові канікули» та низка інших – є суттєво обмеженим, як наслідок вивільняється занадто незначний обсяг фінансових ресурсів.

Таблиця 6

Загальний інвестиційний ресурс від надання преференцій суб'єктам господарювання

Преференція	Обсяг ресурсу, млрд грн
звільнення від сплати ПДВ окремих операцій	21,9
створення страхових резервів банківськими установами, що відносяться на витрати	11,0
зниження ставки податку на прибуток з 23 % до 21 %	4,3
звільнення від сплати ввізного мита згідно міжурядових угод про вільну торгівлю	3,2
урахування у складі витрат сум ремонтів та поліпшення основних засобів	2,0
механізм прискореної амортизації виробничого обладнання	2,0
запровадження нульової ставки оподаткування рентною платою додаткових обсягів видобування вуглеводнів із родовищ, що мають важковидобувні умови, або виснажені	1,0
«податкові канікули» для малого бізнесу у вигляді нульової ставки податку на прибуток	0,5
звільнення від сплати податку на прибуток підприємств окремих галузей	0,4
звільнення від сплати ввізного мита товарів, що використовуються для виробництва устаткування альтернативних джерел енергії	0,3

Джерело: Проект бюджету на 2012 рік

Загалом, Податковим кодексом стимулюючий потенціал податкової системи практично не реалізований. В цьому контексті необхідно ініціювати дискусію і практичні дії щодо впровадження ефективних податкових стимулів поживлення інвестиційної діяльності.

2.3. Посилення фінансової забезпеченості місцевих бюджетів

У першому півріччі 2011 року у більшості регіонів відбувалося зростання доходів місцевих бюджетів (без трансфертів). Вони зросли у 26 регіонах (у I півріччі 2010 року – у всіх регіонах), приріст їх варіювався від 6,4 % у Закарпатській до 31,1 % у Полтавській областях. При цьому, у всіх 26 регіонах їх приріст перевищував відповідний показник попереднього року. Єдиним регіоном, де зафіксовано зменшення доходів місцевих бюджетів (без трансфертів), є м. Київ (на 28,5 % проти зростання на 2,5 % у I півріччі 2010 року)²⁰, що обумовлено об'єктивними чинниками (передачею 50 % доходів бюджету м. Києва з податку на доходи фізичних осіб до загального фонду держбюджету).

Такі тенденції були спричинені не в останню чергу змінами бюджетно-податкової реформи 2010-2011 років, які стосувалися фінансового забезпечення регіонального розвитку. Окремі із змін привели до зростання фінансової потужності регіонів і громад, інші ж, навпаки, не сприяли збільшенню доходів до місцевих бюджетів. Фінансове забезпечення місцевих бюджетів змінилось за такими напрямками:

²⁰ За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

1. Зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів. Зростання обсягу надходжень, що спрямовуються до першого кошика, зменшують фіскальне навантаження на державний бюджет щодо необхідності передання трансфертів місцевим бюджетам. В поточному році доходи першого кошика відчутно зросли, проте через передачу до державного бюджету 50% надходжень податку на доходи фізичних осіб з бюджету м. Києва (бюджет якого акумулював до реформ найбільшу частку надходжень від цього податку), зростання обсягу надходжень до першого кошика спостерігалось лише на рівні 1,0 %.

2. Розширення обсягу бюджетних коштів, що залишаються у розпорядженні місцевих органів влади. Завдяки розширенню переліку джерел другого кошика, очікується²¹, що в 2012 році їх обсяг складе 14,8 млрд грн, або 18 % від загальних доходів місцевих бюджетів. Відмітимо, що до Бюджетної реформи в 2010 році обсяг другого кошика складав 10,1 млрд грн, а його частка в доходах – 15,4 %. Наведені дані свідчать про те, що результатом реформи в питанні посилення фінансової спроможності місцевих бюджетів є певний прогрес, проте його не достатньо для того, щоб кардинально покращити ситуацію.

3. Зміцнення бюджету розвитку. За рахунок передання єдиного податку до бюджету розвитку доходи бюджету розвитку зросли у 2,7 разу і склали 1,6 млрд грн, а частка доходів бюджету розвитку у доходах місцевих бюджетів зросла з 3,6 % до 8,7 %. Також, у бюджеті розвитку зріс обсяг коштів, одержаних із загального фонду бюджету (у 20 разів) та від продажу землі (на 11 %), натомість зменшились надходження від відчуження комунального майна (на 64,8 %). Загалом, очікується, що завдяки розширенню фінансової бази бюджету розвитку його надходження мають відчутно зрости (рис. 7).

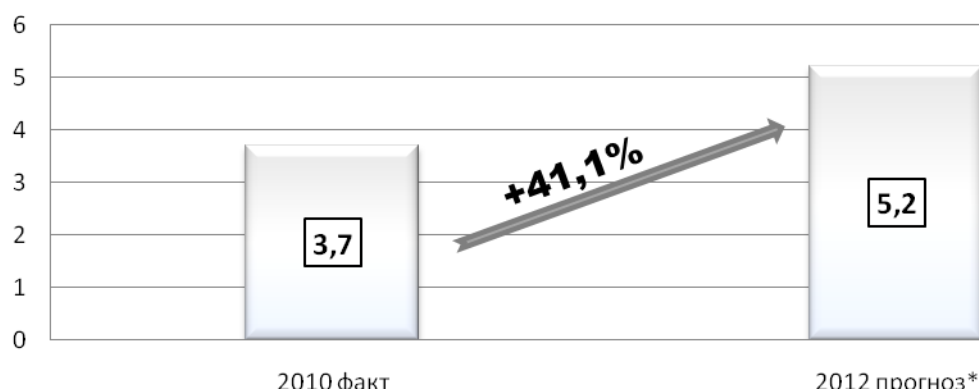


Рис. 7 Надходження бюджету розвитку, млрд грн

* Проект Закону «Про Державний бюджет України на 2012 рік»

Це дозволить збільшити інвестиційні видатки місцевих бюджетів та розширити вплив місцевих органів влади на соціально-економічний стан адміністративно-територіальних одиниць.

4. Зростання доходів місцевих бюджетів за рахунок неподаткових надходжень. За рахунок внесення змін щодо зарахування плати за ліцензії, які видаються місцевими органами влади, до неподаткових надходжень в частині «адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності», неподаткові надходження зросли на 36,6 % і становили 564,7 млн грн (207,0 млн грн з них – плата за ліцензії).

Таким чином, в поточному році ми можемо спостерігати окремі позитивні тенденції в питаннях бюджетної децентралізації, які стали результатами впровадження завдань реформи системи державних фінансів. Разом з тим, певні новації сформували негативні тенденції та посилили традиційні проблеми. До таких недоліків можна віднести наступні:

1. Скорочення обсягу надходжень місцевих податків та зборів. Перелік місцевих податків та зборів було суттєво реформовано. Такі зміни призвели до зменшення надходжень

²¹ Проект Закону «Про Державний бюджет України на 2012 рік»

до місцевих бюджетів на 16,0 % (до 154,7 млн грн) і до ще більшого зменшення їх частки у структурі доходів місцевих бюджетів – з 1,3 до 1,0 %²². Прогнозується, що обсяги місцевих податки і зборів зростуть лише після введення в дію з 01.07.2012 р. податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

2. Зростаюча залежність місцевих бюджетів від державного, що проявляється у щорічному збільшенні частки трансфертів (42,0 %, 44,6 %, 47,1 %, 52,0 % у доходах місцевих бюджетів у січні-березні 2008 – 2011 років відповідно) і відповідному падінні частки власних доходів громад. У самих трансфертах частка дотацій вирівнювання дещо зменшилась (із 57,8 до 52,5 %), частка субвенцій із соціального захисту населення зросла із 41,9 до 42,7 %. Натомість обсяги дотації вирівнювання зросли на 20,9 %, а обсяги коштів, що передаються до державного бюджету, навпаки, вперше у післякризовий період зменшилися на 61,9 %. Тому можна констатувати, що застосований принцип покриття нестачі фінансових ресурсів у регіонах трансфертами із державного бюджету є дестимулюючим для активізації внутрішнього потенціалу розвитку.

3. Значна нерівність між доходами та видатками місцевих бюджетів на одну особу у різних регіонах. За аналізований період доходи збільшилися на 11,8 %, видатки – на 28,5 %. У розрахунку на одну особу найвищі доходи спостерігаються у м. Києві (844,7 грн) та Дніпропетровській (563,7 грн) області, а також м. Севастополі, Донецькій області, АР Крим та Запорізькій області, найнижчі – у Чернівецькій області (212,6 грн), у середньому по Україні – 370,8 грн. Видатки у розрахунку на одну особу становлять 833,3 грн, найвищі у м. Києві (928,4) та Рівненській (830,3) області, а найменші – у Луганській області (743,0), у середньому по Україні 833,3 грн. Таким чином, варіація по доходах складає 3,97 разу, по видатках – 1,25 разу (у минулому періоді варіації складали відповідно 6,1 та 1,29 разу). Значне перевищення видатків над доходами говорить про неможливість громад та регіонів самостійно, без трансфертів, фінансувати власні потреби. Досягнуті в результаті вирівнювання обсяги видатків на одну особу відповідають лише принципам соціальної справедливості, не віддзеркалюють відповідність реального рівня розвитку економіки (доходів) та рівня видатків. Відбувається недоотримання достатнього обсягу коштів для виробничої, інвестиційної та будівельної діяльності у регіонах.

4. Продовження випадків нецільового використання коштів, порушення у використанні бюджетних коштів. Протягом січня-лютого 2011 року виявлено фінансові порушення, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів. Незаконних та не за цільовим призначенням проведених витрат і недостач комунальних ресурсів виявлено на загальну суму 160,6 млн грн, що становить 19 % загальної суми використаних з порушенням нормативно-правових актів ресурсів держави (для порівняння, у січні-лютому 2010 року – 77,8 млн грн, або 29 % бюджетних коштів). Крім того, встановлено втрати належних доходів місцевими бюджетами, комунальними підприємствами, установами і організаціями, обсяг яких значно зріс порівняно із минулим часовим періодом і становив 209,9 млн грн (193,9 з них – кошти місцевих бюджетів). Для порівняння, у січні-лютому 2010 року ці показники склали відповідно 23,8 млн грн і 19 млн грн.²³

Цільовому та й загалом ефективному витрачання коштів можуть сприяти не лише внутрішні та зовнішні аудити, але і широке запровадження програмно-цільового методу бюджетування. Упродовж останніх років підготовку до запровадження програмно-цільового методу пройшли всього 43 місцеві бюджети і лише у трьох пілотних регіонах – Житомирській, Львівській, Луганській, АР Крим²⁴. Програмно-цільовий метод складання та виконання бюджетів передбачає встановлення пріоритетів та виділення коштів чітко під їх виконання, також він сприяє переходу на середньострокове планування бюджетів.

²² Тут і надалі – дані Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень за січень-березень 2011 р.

²³ Дані Державної контрольно-ревізійної служби України: www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/73569

²⁴ Дані Міністерства фінансів України

5. Невиконання планових показників по здійсненню міжбюджетних трансфертів.

Так, за січень-вересень 2011 року було відкрито асигнувань для здійснення видатків загального фонду Державного бюджету України в частині міжбюджетних трансфертів на суму 64167,7 млн грн, що становить 99,0 % розпису на січень-вересень 2011 року. Зокрема, дотація вирівнювання перерахована у сумі 32590,6 млн грн, що становить 99,6 % розпису. Із загального фонду державного бюджету місцевим бюджетам перераховано субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту населення на суму 25998,0 млн гривень або 98,6 % розпису, у тому числі енергетичні субвенції перераховані у сумі 5398,9 млн грн, що становить 93,9 % розпису²⁵. Недосягнення планових показників по надходженнях місцевих бюджетів було спричинене і недоліками у наповненні державного бюджету – несвоєчасне затвердження умов надання окремих субвенцій призвело до затримок перерахування трансфертів. Місцеві бюджети лише 12 регіонів із 26, яким надається із державного бюджету дотація вирівнювання, отримали її у запланованих обсягах²⁶.

6. Неповне використання потенціалів оподаткування. До неефективного витрачання коштів та невміння реалізувати прихований податковий потенціал призводить непрозорість в адмініструванні окремих податків та недбалість в управлінні економічною діяльністю на місцях. Внаслідок значного обсягу тіньової зайнятості залишаються поза увагою фіскальних органів персональні доходи громадян, діяльності незареєстрованих суб'єктів малого бізнесу – збору за провадження окремих видів підприємницької діяльності, плати за землю та єдиного податку, не використання туристичного потенціалу – туристичного збору. Втрачається значний обсяг коштів, який можна було б спрямовувати на вирішення внутрішніх проблем регіонів та місцевостей, на розширення діяльності, збільшення обсягів офіційної зайнятості, який можна було б заощаджувати на розвиток соціально-культурної сфери і формувати потенціал зростання.

7. Неналежне використання міськими радами можливостей зовнішніх запозичень. За перше півріччя 2011 року (до набуття чинності вказаними змінами до Бюджетного кодексу України стосовно зовнішніх запозичень до місцевих бюджетів) було зареєстровано 3 випуски облігацій місцевих позик на суму 400,0 млн грн, що складає 0,49 % у структурі всіх емісійних випусків цінних паперів. Для порівняння: у 2010 році не було здійснено випусків, у 2009 році було здійснено випусків суму 370, 0 млн грн, у докризовому 2008 році – на суму 974,0 млн грн.²⁷ Загалом же, у період з 2005 року цінні папери міських рад були випущені лише в 30 містах. Серед 27 найбільших міст облігації в обігу мають 11.

Нині в обігу перебувають муніципальні облігації міст Києва (зовнішні позики на суму 800 млн дол. США), Донецька (135 млн грн), Львова (92 млн грн), Луганська (79,3 млн грн), Запоріжжя (50 млн грн), Луцька (40 млн грн), Вінниці та Бердянська (по 10 млн грн кожне місто). У 2011 році на ринку розміщені облігації АР Крим (на суму 400 млн грн), Запоріжжя (25 млн грн), Черкас (60 млн грн).

Перешкодами активного включення інших міст у процес випуску місцевих цінних паперів є недостатня прозорість операцій на фондовому ринку, обмежений допуск до інформації про діяльність емітентів та поточну економічну ситуацію в місті (регіоні), обмеження емісії короткостроковими облігаціями, тривалість підготовки випуску (до 3 місяців), необхідність здійснення рейтингової оцінки облігацій до випуску, висока ризиковість інвестиційних проектів. Такі негативні моменти здійснення запозичень створюють перешкоди для широкого використання позафіскальних ресурсів бюджету, які в умовах обмеженості податків та зборів могли б стати вагомим джерелом місцевих бюджетів. Ці ресурси мають спрямовуватися власне на капітальні видатки, а не поточні, тим самим сприяючи реалізації середньострокової стратегії розвитку регіонів.

²⁵ Дані Державного казначейської служби України: www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/152448

²⁶ Дані Рахункової палати України: www.ac-rada.gov.ua

²⁷ Дані Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України <http://www.ssmc.gov.ua/activities/annual>, фондової біржі ПФТС www.pfts.com, Інформаційного агентства Cbonds www.cbonds.info

3. СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ ПОДАЛЬШИХ РЕФОРМ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

3.1. Стратегічні напрями та завдання реформи бюджетної системи

В контексті продовження бюджетної реформи в середньостроковій перспективі державна влада має виходити із стратегічних завдань, які постають перед бюджетною системою сьогодні, та проблем, які залишилися невирішеними після першого етапу реформ. Грунтуючись на цьому, слід виокремити такі стратегічні орієнтири щодо подальшого реформування бюджетної системи України.

1. Удосконалення принципів формування бюджету та механізмів використання ресурсів. В Україні в бюджетному процесі застосовується принцип формування бюджету, відомий як «згори-донизу», що успішно використовується в низці країн світу (Канада, Австрія, Швеція, Нова Зеландія). Він передбачає, що уряд спочатку оцінює прогнозовані надходження бюджету (тобто власні ресурси), а потім розподіляє їх між різними «конвертами» (своєрідними автономними бюджетними фондами, кожен з яких закріплений за головним розпорядником бюджетних коштів та відповідає пріоритетним напрямам економічної політики). «Конверти» включають перелік бюджетних програм в рамках певного сектора економіки (інфраструктура, освіта, соціальний захист тощо). Головні розпорядники можуть розподіляти бюджетні кошти на власний розсуд за визначеними ними пріоритетами, проте їх фінансова база обмежена обсягом (лімітом) «конверту». Обмеженість коштів стимулює їх фінансувати найбільш ефективні проекти, відсікаючи менш ефективні. Таким чином, цей механізм стимулює максимально ефективне використання бюджетних коштів та консолідує видаткову дисципліну.

В Україні формування бюджету відбувається за схожим принципом. Міністерство фінансів на стадії розробки бюджету доводить до відома головних розпорядників граничні обсяги їх видатків, і ті, в свою чергу, в їх межах обирають власні пріоритети фінансування на наступний рік. Загалом, такий принцип є одним із ключових чинників ефективності бюджетних систем західних країн, але в Україні він містить низку недоліків, які блокують його дію.

По-перше, донедавна в Україні існувало понад 100 головних розпорядників та майже 900 бюджетних програм. За такої ситуації Міністерство фінансів фізично не може проаналізувати ефективність та обґрунтованість всіх бюджетних запитів, а також відповідність напрямів використання ними бюджетних коштів стратегічним та поточним завданням соціально-економічної політики уряду. В останні роки відповідно до вимог Програми економічних реформ на 2010-2014 роки Мінфін зменшив кількість бюджетних програм до 580, а кількість головних розпорядників бюджетних коштів – до 82. Разом з тим, як показує досвід розвинутих країн, ефективно планування можливе лише за наявності 10-20 головних розпорядників бюджетних коштів.

По-друге, в західних країнах публічну та політичну відповідальність за ефективність витрачання коштів несуть саме головні розпорядники бюджетних коштів, тому громадськість та опозиція їх прискіпливо контролюють, змушуючи ефективно використовувати отримані кошти. На офіційних сайтах відповідних органів знаходиться детальна інформація про перелік бюджетних програм, під які головні розпорядники отримали бюджетні кошти, стан та результати їх виконання.

Програмно-цільовий метод складання та виконання бюджету в Україні працює також з суттєвими недоліками. Правову базу для функціонування ПЦМ було створено Бюджетним кодексом в редакції 2000 року, а новим Бюджетним кодексом цю практику було вдосконалено. Разом з тим, українська практика залишається далекою від європейських стандартів. Передусім, через те, що стратегічні цілі та завдання, зафіксовані в бюджетних

програмах, є занадто загальними, а показники результату – розпливчати. Очікувані результати бюджетних програм мають бути максимально математизовані з тим, щоб Мінфін в процесі їх погодження міг оцінювати економічну ефективність різних програм та обирати з них ті, які дадуть максимально можливий економічний ефект при мінімальних затратах.

Потребує удосконалення і механізм середньострокового бюджетного прогнозування. На виконання вимог Програми економічних реформ та нового Бюджетного кодексу уряд запровадив в 2011 році середньострокове бюджетне прогнозування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів. Проте таке прогнозування містить лише інформативну цінність і не накладає жодних обмежень. В майбутніх періодах розпорядники бюджетних коштів можуть обґрунтувати нові показники бюджетних ресурсів, необхідні їм для виконання функцій. Крім того, залишається незрозумілим, як розпорядники можуть формувати бюджетні запити на середньострокову перспективу без відповідної нормативної бази.

Масштабною проблемою бюджетної системи України є механізм витрачання бюджетних коштів. За даними Держстату, обсяг державних закупівель 2010 року становив 335,3 млрд грн. Проте через корупцію в сфері розподілу державних закупівель держава щорічно втрачає значний фінансовий ресурс. Загалом за рахунок наведення порядку в сфері розподілу та витрачання бюджетних коштів економіка могла б отримати потужний імпульс для зростання без посилення фіскального навантаження.

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

На відміну від поточного бюджету, бюджет розвитку спрямований на реалізацію інвестиційних проектів, які матимуть певну інвестиційну віддачу і, відповідно, нададуть додаткові надходження до бюджету. Відтак для фінансування національних проектів розвитку прийнятним є залучення нерегулярних надходжень, зокрема доходів від приватизації чи боргових ресурсів. Вони у кінцевому підсумку дозволять отримати певний економічний ефект, завдяки якому можливо не лише покрити пасиви, а й збільшити активи держави.

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

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

Бюджет розвитку може існувати у різних формах:

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

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

3. Структуризація загального фонду державного бюджету. Сьогодні всі доходи, які формують загальний фонд бюджету, є нецільовими. Відповідно, видатки відокремлені від доходів. Така модель державного бюджету не властива більшості західних країн. Зазвичай в них у рамках бюджету функціонують внутрішні фонди. Наприклад, у багатьох 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 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 у 2011 році. Справедливішим і обгрутованішим було б спрямовувати надходження від сплати таких акцизних зборів, які можна вважати складовою транспортного податку, на покращення дорожнього господарства. Структуризація загального фонду дозволила б сформулювати чітку прив'язку між обсягом державних послуг та благ до рівня і структури податкового навантаження на економіку. За такої моделі громадяни матимуть чітке уявлення про те, на що спрямовуватимуться їхні податки, і, відповідно, свідоміше ставитимуться до питань оподаткування.

4. Запровадження системи збалансованих автономних фондів сектору державних фінансів. Необхідно законодавчо закріпити принцип збалансованості позабюджетних фондів та державних монополій. Проблеми таких структур, як Пенсійний фонд України, НАК «Нафтогаз України», «Укрзалізниця» мають вирішуватися через оптимізацію та реформування відповідно пенсійної системи, газового ринку та ринку залізничної галузі, а не за рахунок коштів платників податків. Система горизонтальних трансфертів має зводитися до покриття державою витрат таких структур, які вони здійснюють через державну політику пільг та субсидій окремим категоріям населення.

5. Запровадження механізмів стримування динаміки видатків соціального спрямування. Оскільки українська політична система є досить поляризованою, уникнути ризику відновлення політики соціального популізму видається практично неможливим. Тому раціональним і досить перспективним механізмом подолання цього ризику є автоматизація процесу розрахунку соціальних стандартів і мінімізація суб'єктивного впливу на цей процес. Для цього 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 залежатиме динаміка соціальних видатків. Аналогічні «антипопулістські» механізми успішно діють в країнах ЄС та США.

3.2. Напрями та пріоритети наступного етапу реформи податкової системи України

Як було показано вище, в межах виконання двох ключових завдань реформування системи державних фінансів існує значний резерв, який можна використати для покращення результатів.

Зокрема, в межах завдання підвищення фіскальної ефективності податкової системи необхідно запровадити додаткові заходи щодо збільшення доходів бюджету, уникнувши при цьому посилення фіскального навантаження на високотехнологічні галузі економіки. На наш погляд, додаткові бюджетні ресурси можна отримати за рахунок:

1. Підвищення фіскальної ефективності оподаткування господарської діяльності, пов'язаної з експлуатацією природних ресурсів. Наразі фіскальна функція групи ресурсних податків наразі реалізована не в повній мірі. В 2010 році загальний обсяг ресурсних та екологічних податкових платежів (збори за спеціальне використання природних ресурсів, збір за забруднення навколишнього природного середовища та рента за корисні копалини, що видобуваються на території України) склав близько 12,7 млрд грн, що становить лише 3,5 % доходів Зведеного бюджету України, або 1,2 % ВВП. Ці показники є вкрай низькими і свідчать про нереалізований фіскальний потенціал податків даного виду. Для прикладу, у країнах ЄС-25, де експлуатація природних ресурсів є менш інтенсивною, ніж в Україні, надходження від цієї групи податків складають 3,6 % ВВП, а в структурі доходів бюджетів окремих країн їх частка сягає 15 %.

2. Поглиблення прогресії податку на доходу фізичних осіб. В Податковому кодексі зроблений перший крок в цьому напрямі – запроваджена ставка оподаткування в розмірі 17 % для осіб, заробітна плата яких перевищує 10-кратний розмір мінімальної заробітної плати. Разом з тим, видається доцільним запровадження більш високої ставки на доходи, які в декілька разів перевищують середній показник заробітної плати.

3 Відмови від зниження ставки ПДВ з 20 до 17 %. Цей податок є одним із непрямих податків, тому фактичним суб'єктом оподаткування є кінцевий споживач, а не підприємство, що його сплачує. Створена додана вартість, таким чином, є лише критерієм розподілу повноважень податкового агента: чим більша створена підприємством додана вартість, тим більша частина ПДВ, сплаченого кінцевим споживачем за готову продукцію, опиняється на рахунках даного підприємства, яку воно має сплатити до бюджету. Відтак ПДВ за своєю природою не здійснює додатковий тиск на фінансовий стан підприємства. Проблеми його функціонування в Україні пов'язані з недосконалим адмініструванням.

4. Підвищення ставок податку на нерухомість. За розрахунками Кабінету Міністрів, надходження цього податку до місцевих бюджетів складуть за нинішніх ставок менше 200 млн грн. Це свідчить про його фіскальну неефективність. Необхідно посилити фіскальне навантаження на власників, які володіють значними об'єктами житлової нерухомості.

В питанні стимулювання економічної активності стимулюючий потенціал податкової системи залишається практично нереалізованим. В цьому контексті необхідно ініціювати дискусію і практичні дії щодо впровадження додаткових податкових стимулів поживлення інвестиційної діяльності. Такими можуть бути:

1. Стимулююча модель податку на прибуток. Механічне зниження податку на прибуток не означає автоматичного підвищення економічної активності, а тим більше інвестиційної діяльності підприємств. Для того, щоб активізувати інвестиційну діяльність, необхідно запровадити відповідну модель адміністрування цього податку. Для прикладу, в розвинених європейських країнах ставки податку досить високі (25-35 %), проте вони застосовуються лише для тієї частини прибутку, яку акціонери бажають отримати в якості дивідендів. А для частини прибутку, яку підприємство планує інвестувати, діють спрощені податкові режими у формі знижених податкових ставок на прибуток, або загалом звільнення

від оподаткування тієї частини податку на прибуток, яку підприємство реінвестує у модернізацію.

Таким чином, більш доцільним є не зниження ставки податку, а запровадження податкової «вилки». Для тієї частини прибутку, яка спрямовується на виплату дивідендів, було б доцільним залишити ставку у розмірі 23 %, а для частини прибутку, що реінвестується в модернізацію основних фондів – знизити до 10 %.

2. Вдосконалення функціонування спеціальних правових режимів економічної діяльності (СПРЕД), передусім технопарків та індустріальних парків. Розробники Податкового кодексу України позбавили СПРЕД більшості податкових преференцій, залишивши лише пільги щодо сплати ввізного мита на обладнання, яке не виробляється в Україні, і лише для учасників 17 технологічних парків. На наш погляд, таке рішення є поспішним та неефективним. Завдяки набору різного роду державних гарантій, пільг і преференцій СПРЕД як економічний інструментарій державної політики дозволяє розв'язати широкий спектр різноманітних соціально-економічних проблем - від реанімації депресивних територій і галузей до надання додаткового імпульсу пріоритетним точкам економічного зростання та формування «точок прориву» у визначених галузях чи регіонах. В цьому контексті, доцільно надати пакет обґрунтованих фіскальних пільг в рамках діючих СЕЗ.

Для формування конкурентних переваг в рамках СПРЕД і подальшого ефективного використання цього економічного інструментарію в Україні, доцільно внести низку змін в Податковий кодекс України, зокрема:

- розширити розділ XIV «Спеціальні податкові режими», включивши в нього СПРЕД, визначені Господарським Кодексом України та іншими нормативно-правовими актами, такі як СЕЗ, ТП, ТПР та НП, а також передбачити можливість запровадження нових форм СПРЕД, законодавчі ініціативи щодо яких знаходяться на завершальних стадіях розгляду у Верховній Раді України;
- поширити на суб'єктів господарювання СПРЕД діючі податкові пільги, передбачені для низки галузей економіки, а саме, тимчасове звільнення від сплати податку на прибуток та на землю;
- запровадити інші податкові пільги та преференції на певний термін (головним чином, в перші роки реалізації інвестиційних та інноваційних проектів), можливі з точки зору українських реалій та європейської практики.

3. Застосування комплексу податкових стимулів. Найбільш поширеними механізмами стимулювання інвестиційно-інноваційної активності сьогодні є:

1. Знижена ставка податку на прибуток для тієї частини прибутку, яку підприємство реінвестує у модернізацію. В розвинених європейських країнах ставки податку досить високі (25-35 %), але вони застосовуються лише для тієї частини прибутку, яка вилучається у вигляді дивідендів, а для коштів, які підприємство планує інвестувати в розвиток існують лояльні податкові режими у формі знижених податкових ставок на прибуток, або загалом звільнення від оподаткування.

2. Прискорена амортизація. В умовах глобальної фінансово-економічної кризи 2007-2009 років та періоду відновлення цей інструмент був найбільш поширеним фіскальним стимулом. Його використання спрямовано на те, щоб досягти перевищення фіскальної амортизації над економічною (бухгалтерською). Завдяки цьому підприємства отримують значний ресурс для інвестицій, не сплачуючи податок на прибуток чи відсотки за користування кредитом. Деякі країни запровадили навіть так звану амортизаційну премію, яка надає можливість віднесення на валові витрати додаткового відсотка вартості основних засобів.

3. Податкові канікули, передусім зі сплати податку на прибуток, податків на землю та нерухоме майно. Їх зміст полягає в тимчасовому звільненні підприємства від сплати цих податків за умови спрямування цих коштів на інвестиційні цілі або збільшення виробництва та експорту продукції;

4. Знижені (пільгові) податкові ставки податку на прибуток, землю та нерухоме майно як менш затратна для держави альтернатива податковим канікулам.

5. Інвестиційні податкові кредити. Останні можуть бути двох видів: а) відтермінування сплати нарахованого податку (часто з додаванням відсотків за користуванням), б) спрямування підприємством нарахованого податку на інвестиційні цілі без обов'язку його компенсації.

6. Податкові знижки, тобто зменшення бази оподаткування шляхом включення витрат на інвестиційні цілі до валових витрат.

7. Широкий перелік інших локальних інструментів, зокрема знижена ставка відрахувань до соціальних фондів з фонду оплати праці працівників, зайнятих науково-дослідними розробками, можливість емісії податкових векселів до реалізації готової продукції, звільнення чи пом'якшення вимог щодо обов'язкового продажу валютної виручки, спрощення процедури відшкодування ПДВ тощо.

3.3. Напрями посилення фінансової спроможності місцевих органів влади

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

Таким чином, вертикальний вимір подальших реформ системи державних фінансів має бути спрямований на реалізацію трьох цілей:

- передача на місцевий рівень повноважень та відповідальності за їх реалізацію;
- посилення фінансової потужності регіонів за рахунок реформування і перерозподілу системи оподаткування;
- обмеження трансфертів з центрального бюджету цільовими трансфертами на виконання делегованих державою функцій.

В ході проведення наступного етапу реформи для посилення фінансової спроможності місцевих органів влади необхідно реалізувати низку важливих заходів, серед яких, на наш погляд, ключовими є:

1. Запровадження механізмів стимулювання економічної активності місцевої влади. З метою стимулювання проведення активної економічної і фінансової політики раціональним видається перехід на зв'язану модель податкової системи. Її зміст полягає в закріпленні за місцевими бюджетами частки обсягу національних податків, яка не буде враховуватися при розрахунку міжбюджетних трансфертів. Очевидно, що податки, на збір яких місцеві органи влади досить слабо впливають (передусім ПДВ), мають залишитися виключно «централізованими» податками. На наш погляд, найефективнішим заходом є закріплення за місцевими бюджетами 10 % податку на прибуток підприємств, що сприятиме їх зацікавленості в активізації роботи щодо зростання надходжень цього податку та покращення умов для ведення бізнесу.

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

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

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

2. Вжиття принципів заходів щодо зменшення фінансової залежності від державного бюджету за рахунок коригування механізму надання трансфертів та перерозподілу доходних джерел на користь спеціального фонду та широкого запровадження програмно-цільового методу бюджетування:

- оптимізації нормативів урахування регіональної специфіки при обчисленні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- удосконалення методики врахування видаткових потреб при складанні формули вирівнювання з метою подальшого нівелювання рівнів бюджетних видатків на одну особу у рівних регіонах;
- поширення запровадження інвестиційних субвенцій на виконання програм (проектів);
- удосконалення механізму визначення і розподілу субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) через встановлення критеріїв їх розподілу на підставі формалізованих параметрів, запровадження стандартних процедур конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів);
- інвентаризація цільових програм, що фінансуються з місцевих бюджетів, у відповідності до наявних ресурсів;
- передання частки надходжень від податку з доходів фізичних осіб і частки плати за землю до бюджету розвитку з метою створення фінансових можливостей для довгострокового інвестування;
- концентрації витрачання фінансових ресурсів на тих напрямках перетворень, що визначені у регіональних стратегіях як пріоритетні;
- поступове розширення числа місцевих бюджетів, що використовують програмно-цільовий метод бюджетування, поширення позитивного досвіду цього методу на всі регіони, застосування методу в першу чергу до бюджетів регіонів;
- запровадження переходу на середньострокове планування місцевих бюджетів, у першу чергу – бюджету розвитку, оскільки саме з них здійснюються капітальні видатки.

3. Перегляд механізмів перерозподілу загальнонаціональних податків. Наразі в Україні на процес перерозподілу бюджетних коштів чиниться значний політичний тиск. Для мінімізації суб'єктивного впливу на процес перерозподілу державних коштів та забезпечення його більшої обґрунтованості потрібно поширити практику формульного розрахунку трансфертів, а також переглянути окремі діючі формули розподілу національних податків. Наприклад, нинішній механізм перерозподілу податку з доходів фізичних осіб, згідно з яким

він спрямовується за місцем реєстрації платника податків, який є податковим агентом з нарахування та сплати податку, призводить до того, що більшу частину цього податку акумулюють ділові центри України. Навіть якщо окремі філіали компаній функціонують у регіоні, і влада фінансує надання публічних товарів та послуг під відповідну кількість працівників, податок сплачується за місцем реєстрації компанії, а не місцем розташування відповідного філіалу. Таким чином, регіони, передусім слаборозвинені, отримують менше коштів від податку з доходів фізичних осіб навіть за більшої кількості робочих місць, попри те що вони, навпаки, потребують більше коштів для стимулювання ділової активності. Тому доцільним є формування єдиного фонду надходжень податку з доходів фізичних осіб і перерозподіл його через застосування формульного підходу, який має спиратися на кількість офіційно зареєстрованих жителів на відповідній території.

4. Підвищення ефективності витрачання коштів місцевих бюджетів. Актуальними є завдання:

- широкого запровадження програмно-цільового методу планування і використання бюджетних коштів, переходу на запровадження середньострокового бюджетного планування (у першу чергу – бюджетів розвитку);
- створення Державного фонду регіонального розвитку, що має відповідати за фінансування локальних проектів стратегічного значення, визначати точкові проекти в регіонах для фінансування, а також активізувати господарську діяльність в депресивних регіонах;
- усунення неправових шляхів мінімізації податкових зобов'язань та ухилення від сплати податків, у першу чергу – протидії тінізації доходів громадян та відповідного ухилення від сплати податку;
- виявлення та ліквідації шляхів мінімізації податкових зобов'язань, викриття схем ухилення від сплати платежів до бюджету;
- повного використання фіскальних можливостей туристичного збору та збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності.

Вказані заходи дозволять забезпечити зміцнення фінансової основи регіонального розвитку, реально розширити повноваження місцевих органів влади при вирішенні нагальних проблем місцевого розвитку, підвищити прогнозованість розвитку громад та регіонів, забезпечити їх соціальну орієнтованість і спрямованість на гарантування безпечного та комфортного проживання громадян на всій території України.

3.4. Актуальні проблеми реформування інших складових системи державних фінансів та напрями їх подолання

Реформи системи державних фінансів, проведені в 2010-2011 роках, попри те, що сприяли певним позитивним зрушенням в таких важливих складових, як бюджетна та податкова системи, залишили також комплекс невирішених завдань. Це стосується як низки проблем макроекономічного масштабу, так і широкого переліку локальних питань в межах окремих складових державних фінансів.

Серед системних недопрацювань варто зазначити те, що окремі важливі складові державних фінансів залишилися осторонь реформ, або зміни в них були в більшій мірі «косметичними». Через це ефективність їх функціонування залишається низькою, а комплекс проблем та недоліків не було подолано. Відповідно, їх реформування залишається одним із головних пріоритетів державної політики на найближчу та середньострокову перспективу.

а) Державний кредит

В 2010-2011 роках був зроблений певний прогрес в питанні упорядкування боргової політики, проте цих заходів недостатньо для формування нової якості боргової політики.

Варто звернути увагу на низку проблем, наявність яких вимагає подальшої роботи в напрямі розбудови інституційно-правової бази для регламентації такої важливої складової системи державних фінансів як державний кредит.

По-перше, видається доцільним, щоб стратегія управління державним боргом затверджувалася органом державної влади, який має відносну сталу каденцію. Таким може бути або Верховна Рада, або Президент України, але не Кабінет Міністрів, який в більшій мірі опікується поточними питаннями. Крім того, очевидно, що лише тривалість мандату може бути гарантією стабільності будь-якої стратегії. Уряд, на відміну від Президента та Парламенту, в Україні змінюється відносно часто, тому існує ризик того, що наступники уряду, який затвердив стратегію, відмовляться її реалізовувати та розроблятимуть чергову власну. Таким чином, втрачається цілісність, послідовність стратегії боргової політики.

По-друге, стратегія управління боргом має містити певні обмеження, які стримуватимуть уряд від агресивної та необґрунтованої боргової політики, спрямованої на покриття поточних видатків, як це мало місце в 2008-2010 роках. Надання уряду право самостійно обмежувати власні дії навряд чи є раціональним і ефективним рішенням. Для того, аби цілі, завдання та конкретні заходи стратегії боргової політики були імперативними нормами, орган, що затверджує стратегію, та орган, що її реалізує, мають бути відокремлені. КМУ, затвердивши Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2011-2013 роки, так само будь-коли може змінити її відповідно до кон'юнктурних умов, або в разі нездатності виконати окремі завдання та цілі.

По-третє, стратегія боргової політики має містити конкретні та чіткі цілі, завдання, заходи, а також виражені в числовій формі очікувані результати. Лише за таких умов вона може бути ефективною, а не суто декоративним документом. Це дозволить не лише сформувати зрозумілі орієнтири боргової політики, а відносно об'єктивно оцінювати роботу уряду щодо їх досягнення.

Враховуючи названі недоліки, ключовим завданням в контексті реформ боргової політики на середньострокову перспективу має бути ухвалення законодавчого акту, який би створив **інституційно-правову базу для функціонування інституту державного кредиту**. В ньому мають зафіксовані такі позиції:

1. Встановлення та закріплення на законодавчому рівні граничних та оптимальних параметрів формування боргового навантаження для держави. Йдеться не лише про чіткі вимоги щодо припустимого розміру боргу, а й про обмеження відносно вартості, терміну та валюти залучених ресурсів.

2. Чітке визначення цілей та напрямів використання ресурсів дефіцитного фінансування. Законодавчо має бути закріплено, що боргові ресурси, що залучаються сектором державного управління, повинні бути спрямовані виключно на інвестиційні проекти, які дозволять отримати такий прибуток, який дасть можливість покрити вартість обслуговування боргу.

3. Законодавчо закріпити спрямування вільного залишку бюджетних коштів відповідного бюджетного періоду (за вирахуванням оборотної готівки) на погашення боргових зобов'язань уряду. Подібна норма дозволить оздоровити фінансову систему країни та зекономити кошти на обслуговуванні боргів.

Крім того, потребують перегляду принципи та пріоритети боргової політики уряду. **Існує нагальна необхідність переходу від простого залучення коштів до системного управління державним боргом**. В цьому контексті варто звернути увагу на завдання, які мають стати ключовими в середньостроковій перспективі в процесі реформування боргової політики.

По-перше, уряду варто зосередитись на максимальній реалізації стимулюючого та інвестиційного потенціалу боргового фінансування. Оскільки боргові кошти мають власну вартість, раціональним є їх спрямування в інвестиційні проекти, доходи від яких дозволять уряду не лише повернути борг, а й покрити витрати на його обслуговування. Використання ж залучених коштів на покриття поточних видатків є прямим перекиданням поточних

фінансових зобов'язань на бюджети майбутніх періодів, що є значним ризиком для активізації економічного зростання в майбутньому.

По-друге, необхідно зменшити обсяги запозичень на внутрішньому ринку, передусім тих, які спрямовуються на поточне споживання. Надмірна активність уряду на внутрішньому ринку має наслідком збільшення вартості та вичерпання вільних фінансових ресурсів, що призводить до витіснення приватних інвестицій. Бюджет та реальний сектор економіки не повинні бути конкурентами за кредитні ресурси на внутрішньому ринку.

По-третє, особливу увагу необхідно приділити диверсифікації інструментів фінансування дефіциту державного бюджету. Наразі Україна використовує ОВДП, ОЗДП та позики міжнародних фінансових організацій, хоча має значний потенціал навіть в межах країни. З цієї точки зору досить ефективним інструментом можуть стати державні облігації, номіновані в американській валюті, для населення, ідея запровадження яких була вперше оприлюднена в Меморандумі про фінансову та економічну політику, підписану Кабінетом Міністрів з МВФ в 2008 році.

В середньостроковій перспективі необхідно також децентралізувати процес залучення боргових коштів, розширивши права центральних та місцевих органів влади, державних підприємств та організацій, залишивши за урядом право модерації боргової політики.

б) Система позабюджетних цільових фондів

Подальші реформи в системі позабюджетних фондів повинні реалізуватися навколо вирішення низки ключових стратегічних завдань.

1. Досягнення збалансованості Пенсійного фонду України. Подолання дефіциту Пенсійного фонду України після набрання чинності Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» тепер є не просто політичним завданням. Як було зазначено, бездефіцитність фонду є умовою реалізації наступного етапу реформи, який містить більшу частину позитивних нововведень, зокрема зменшення податкового навантаження на фонд оплати праці для роботодавців. Разом з тим, точки бездефіцитності Пенсійного фонду України попри оптимістичність уряду буде складно досягнути в найближчий час з урахуванням таких факторів:

а) загрози уповільнення динаміки відновлення економіки, що гальмуватиме зростання фонду оплати праці та рівня зайнятості, і, відповідно, динаміку зростання власних доходів Пенсійного фонду України;

б) уповільнення темпів інфляції, що матиме наслідком зменшення динаміки зростання номінального розміру заробітної плати та, відповідно, номінальних доходів Пенсійного фонду України;

в) можливості скасування чи зменшення єдиного соціального внеску для підприємців, що працюють на спрощеній системі оподаткування (відповідні законопроекти постійно реєструються в парламенті);

г) подальше зростання кількості пенсіонерів, що обумовить випереджаюче зростання видатків Пенсійного фонду України.

Слід зауважити, що збалансований стан кошторису Пенсійного фонду України в останні 10 років був радше виключенням, ніж правилом, а з 2007 року дефіцит став хронічним. Це потребує запровадження додаткових механізмів щодо збалансування Пенсійного фонду України.

2. Виведення фонду оплати праці з тіні. Це завдання частково дозволить вирішити попередню проблему. За оцінками експертів, тіньовий фонд оплати праці оцінюється сьогодні в 145 млрд грн на рік²⁸. В середині 2011 року Міністерство соціальної політики

²⁸ Сергій Тігіпко: «Ми виведемо зарплати з тіні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=131566&cat_id=107177

представило комплекс законопроектів²⁹, в яких відобразило стратегічні пріоритети політики в цьому напрямі, де визначаються основні механізми державної політики в цій сфері:

- посилення відповідальності роботодавців за трудові відносини із працівниками без укладання договору, тобто за створення нелегального робочого місця, з якого не платяться внески й податки;
- впровадження індикативних заробітних плат, з яких розраховуватимуться внески в соціальні фонди (8 кваліфікаційних категорій, починаючи з працівників з низькою професійною кваліфікацією або її відсутністю та закінчуючи вищими керівниками);
- перерозподіл зобов'язань роботодавця і працівника в структурі соціальних внесків;
- лібералізація трудового законодавства, зокрема віднесення низки важливих питань – тривалість робочого дня, терміни оплати праці, умови звільнення – до сфери внутрішніх домовленостей між працівником та роботодавцем.

Запропоновані заходи, за виключенням розширення кількості та повноважень контролюючих органів, могли б мати позитивний ефект, але при умові ліквідації головної причини виплати заробітної плати в конвертах – асиметричного розподілу зобов'язань соціального страхування між працівником та роботодавцем. Згідно Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», яким запроваджений єдиний соціальний внесок (він замінив обов'язкові внески в чотири фонди), із зарплати працівника утримується приблизно 3,6 % (2 % із зарплати надходить до Пенсійного, 1,6 % – до інших соціальних фондів), тоді як для роботодавця розмір цього соціального внеску коливається в залежності від діяльності в діапазоні 36,76-49,7 %. Виходить, що, створивши робоче місце, підприємство вимушене додатково сплачувати до 50 % заробітної плати на соціальне забезпечення робітника.

Крім того, в умовах високого податкового навантаження на оплату праці, високої корупційної ренти та значних затрат на адміністрування податків та внесків, тіньовий ресурс, які сплачують підприємства, не завжди є неоподаткованим прибутком, а інколи – лише заходом щодо оплати надмірних невиробничих витрат підприємств.

Таким чином, ефективна політика з виведення заробітних плат з тіні можлива лише у випадку зниження для роботодавців навантаження на фонд оплати праці. Проте останнє, як було зазначено, можливе лише після досягнення Пенсійним фондом України точки бездефіцитності, чого без виведення заробітних плат з тіні не вдасться здійснити. Вирішення цієї суперечності має бути серед основних пріоритетів уряду в найближчій перспективі.

3. Створення Медичного фонду України, що передбачено Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Питання запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування в контексті реформ в системі державних фінансів розглядається як важливий чинник підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Сфера охорони здоров'я поглинає значний обсяг бюджетних коштів, при цьому якість надання послуг залишається досить низькою. Загальний обсяг фінансування охорони здоров'я з державного та місцевих бюджетів у 2010 році становив 41,7 млрд грн, з яких з місцевих бюджетів надійшло 32,1 млрд грн, з загального фонду державного бюджету – 7,3 млрд грн, з спеціального фонду – 2,3 млрд грн. Питома вага видатків на охорону здоров'я в загальному обсязі ВВП складала 3,6 %³⁰.

Таким чином, держава на охорону здоров'я виділяє значний обсяг фінансових ресурсів, проте він є недостатнім для надання якісних послуг населенню. Однією із головних причин такого стану є неефективний механізм фінансування надання послуг в сфері охорони

²⁹ Молдован О. В пошуках «тіньових» мільярдів на пенсії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2011/04/11/282178/>

³⁰ Розрахунки: Попченко Т. Щодо пріоритетних напрямів вдосконалення вітчизняної сфери охорони здоров'я. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://niss.gov.ua/articles/480/>

здоров'я. Держава має фінансувати надання громадянам певного переліку послуг в сфері охорони здоров'я, а не фінансувати інфраструктуру. В останньому випадку держава бере на себе надмірні фінансові зобов'язання. В цьому контексті метою реформи має стати акцент на впровадженні загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування. Завдяки створенню Державного медичного фонду держава отримає можливість ефективніше витратити бюджетні кошти, виділені на охорону здоров'я. Фінансовий ресурс буде спрямований на співфінансування внесків до Медичного фонду для соціально незахищених верств населення, надання якісних та безкоштовних послуг першочергової медичної допомоги, функціонування спеціалізованих медичних закладів.

в) Фінанси підприємств державного сектору

Найменшого прогресу в 2010-2011 роках в процесі реформування системи державних фінансів було досягнуто в питанні оптимізації фінансів підприємств державного сектору. Ця проблема, попри те, що їй приділено відносно менше уваги в науковій думці і на політичному рівні, ніж проблемам інших складових державних фінансів, є вкрай гострою.

Державні підприємства в більшості галузей знаходяться в складному фінансовому становищі, і не лише не приносять доходів державі, а часто, навпаки, потребують значних державних дотацій з бюджету. Очевидно, що така ситуація продукує комплекс негативних наслідків для економіки і для системи державних фінансів.

В державному секторі можна виділити декілька груп суб'єктів господарської діяльності, які характеризуються певними особливостями. Зокрема:

1) потужні багатопрофільні державні конгломерати, передусім НАК «Нафтогаз України» та Укрзалізниця;

2) інфраструктурні державні підприємства, які забезпечують функціонування всього господарського комплексу, тому комерційний прибуток для них не є домінуючим пріоритетом;

3) підприємства реального сектору економіки, які з різних причин ще не були приватизовані.

Перша група підприємств була утворена з метою збереження майнового контролю держави над певною галуззю. Як правило, до складу таких структур включені всі активи, які досі знаходилися на балансі певного міністерства чи відомства. В результаті виникли багатопрофільні конгломерати, які поєднують не лише різноманітні активи, але часто й різні функції. Зокрема, Укрзалізниця здійснює, з одного боку, господарську діяльність, з іншого – регуляторну. Подібна модель державних підприємств збереглася в енергетиці, портовому господарстві, газовій промисловості.

Слабкими сторонами таких господарських структур є:

1. Неefективність економічної діяльності. Подібні державні корпорації створені в більшій мірі для контролю над окремими галузями, тому економічні показники діяльності в них відходять на другий план. Це наочно ілюструє діяльність НАК «Нафтогаз України» та Укрзалізниці, на які покладений перелік різноманітних економічних, соціальних та політичних завдань, реалізація яких призводить до погіршення їх фінансового стану та відволікання уваги та ресурсів від головних господарських завдань. Через це надання публічних послуг та товарів відчутно погіршується.

2. Відволікання значного обсягу фінансових ресурсів на фінансування непрофільних для них напрямів. Зокрема, на балансі подібних господарських структур часто знаходяться навчальні та медичні заклади, рекреаційні комплекси, непрофільні підприємства.

3. Практика перехресного субсидування, коли всередині компанії прибутки від одного виду діяльності покривають збитки від іншого. Зокрема, Укрзалізниця з доходів від транспортування комерційних вантажів фінансує збиткові пасажирські перевезення, НАК «Нафтогаз України» за рахунок економії від інвестицій в розробку нафтогазових родовищ,

модернізацію газотранспортної інфраструктури, вищих тарифів на газ для промисловості фактично дотує реалізацію газу для населенню.

4. Поглинання бюджетних коштів. Комплекс названих проблем часто призводить до розбалансування фінансів державних багатопрофільних конгломератів. Як наслідок, держава вимушена у різний спосіб дотувати їхню діяльність, відволікаючи на це значний обсяг бюджетних коштів.

В складі першої групи підприємств особливо варто виділити НАК «Нафтогаз України». Вона відіграє особливу важливу роль в системі державних фінансів. Попри те, що ця структура формально є підприємством, яке займається господарською діяльністю, на практиці НАК «Нафтогаз України» є своєрідним регулятором грошових потоків в газовій промисловості, на якого покладаються також інші функції, зокрема соціальна та регулююча. За допомогою НАК «Нафтогаз України» уряд в певній мірі проводить соціальну політику, забезпечуючи населенню нижчі тарифи на газ, ніж ринкова ціна, а також здійснює підтримку промислових підприємств, стримуючи для них ціни на газ і в такий спосіб зменшуючи тиск на їх обігові кошти.

До другої групи належать підприємства, які забезпечують функціонування інфраструктури. Вони мають забезпечувати рівний доступ корпоративного сектору до якісних інфраструктурних послуг, тому, очевидно, фінансові показники діяльності для них не є пріоритетом. Більше того, враховуючи високий рівень зношеності інфраструктури та значні потреби у інвестиціях, цілком нормальним видається стан дефіциту бюджетів таких підприємств. Для цієї групи підприємств бюджетна підтримка є обґрунтованою, оскільки якісна ефективна інфраструктура здатна продукувати значні позитивні макроекономічні ефекти.

Третя група включає підприємства, які є стратегічно важливими, тому не підлягають приватизації, а також підприємства, які залишаються у державній власності, через те, що уряд не в змозі визначитися з ціною їх продажу, або ринкова та/або політична кон'юнктура не є сприятливою для їх приватизації. До числа останніх відносяться КГОКОР, «Одеський припортовий завод», «Турбоатом», «Кримський титан», вугільні шахти, обленерго та інші, які періодично виставляються на продаж, проте через занижену оцінку з боку покупців так і не продані.

Аналізуючи поточні та системні проблеми державного сектору в економіці, вважаємо за необхідне констатувати актуальність та необхідність реформ в цій сфері. Стратегічними орієнтирами в межах їх реалізації мають бути:

1) розробка стратегії управління державним корпоративним сектором в економіці, яка має містити обґрунтованість присутності держави в різних галузях економіки та відображати цілі, завдання та пріоритети держави у відповідних секторах;

2) розподіл багатопрофільних господарських конгломератів на низку спеціалізованих підприємств, переведення непрофільних активів на баланс державних органів влади та підприємств, які спеціалізуються в цій сфері;

3) виведення з державних господарських структур регуляторних функцій та передача їх до компетенції органів державної влади, відповідальних за стан розвитку відповідної галузі; передусім, це стосується залізничного транспорту та портового господарства;

4) виокремлення групи інфраструктурних підприємств, закріплення їх у державній власності, розробка та впровадження механізмів їх бюджетної підтримки з метою модернізації основних фондів. Такими механізмами мають бути державне фінансування, державне кредитування та інструменти державних гарантій для залучених коштів на фінансових ринках;

5) корпоратизація державних підприємств з метою надання їм більших можливостей для залучення боргових ресурсів (зараз підприємства зі статусом державних підприємств можуть залучати боргові кошти лише за згодою Верховної Ради);

6) приватизація державних підприємств, які не є інфраструктурними та стратегічними. Для прикладу, недоцільним є збереження присутності держави у видобуванні коксівного вугілля, оскільки продукцію цих підприємств споживає виключно приватний сектор.

г) Сектор державних банків

Сектор державних банків в Україні є важливою складовою системи державних фінансів. Станом на початок 2011 року держава в особі уряду володіла 5 потужними банками (табл. 7). Це значний фінансовий ресурс, який може стати потужним важелем соціально-економічної політики уряду.

Таблиця 7

Капітал та активи державних банків станом на 01.09.2011 р., млн грн

Банк	Капітал	Активи
Укресімбанк	20491,88	77025,68
Ощадбанк	17410,13	75670,37
Надра*	4494,63	23375,62
Родовід	4178,90	9515,30
Укргазбанк	2600,49	15852,87
Київ	770,35	3148,06
Разом	49946,38	204587,90

* приватизований в 2011 році.

Тим не менше, тривалий час потенціал державних банків та їх проблеми залишаються поза увагою законодавців та урядовців. В контексті проведених та анонсованих реформ він знову випав з фокусу уваги. Держава досі не має стратегії управління державними банками, відсутнє розуміння їх завдань та пріоритетів в контексті економічної політики.

Загалом питання доцільності існування державних банків є дискусійним. Противники розширення присутності держави в банківській сфері стверджують, що держава не може бути ефективним власником, оскільки система корпоративного управління держбанками містить суттєві ризики політичного втручання в ухвалення комерційних рішень, що загрожує стабільності банку і банківської системи в цілому.

Українська історія вже має приклади, які частково підтверджують такі побоювання. На початку 2000-х років управління Ощадбанком сформувало комплекс загроз для фінансової стабільності банку. Це було обумовлено тим, що:

а) завдяки 100 % державному гарантуванню депозитів банк отримав преференції в залученні коштів населення. Ця перевага розглядалася як така, що викривляє ринковий простір в банківській системі;

б) формування портфелю активів відбувалося не виходячи з економічної обґрунтованості, а під тиском уряду та різних груп впливу;

в) банк активно займався фінансуванням дефіциту бюджету, скуповуючи ОВДП за цінами, нижчими, ніж ринкові.

Така політика могла привести до розорення банку та комплексу похідних макроекономічних та соціальних проблем в країні. Для попередження актуалізації цих явищ, в 2003 році за рекомендацією Світового банку між Кабінетом Міністрів та НБУ був підписаний меморандум, в якому українська влада зобов'язалась ввести операційні обмеження на діяльність Ощадбанку. Банку було заборонено збільшувати ризикові активи понад 2,2 млрд грн, приймати вклади населення за ставками, вищими ніж 80 % від середньозваженої ставки десяти провідних банківських установ. Також Ощадбанку було заборонено розширювати портфель активів за рахунок придбання державних облігацій. Для підвищення ефективності діяльності Ощадбанку експерти Світового банку пропонували українській владі його приватизувати.

Обмеження, накладені на установу, вдалося зняти тільки в кінці 2005 року. Це стало можливим завдяки тому, що банк розробив і презентував свою стратегію на 2006-2010 роки,

в якій зобов'язався при прийнятті рішень керуватися пріоритетом економічної доцільності. Не дивлячись на це, починаючи з 2008 року негативні тенденції, що спостерігалися до 2003 року, знову актуалізувалися. Ощадбанк знову почав втрачати самостійність в питаннях операційного управління. Як наслідок, він почав виконувати не завжди економічно обґрунтовані завдання, центром затвердження яких був уряд. Зокрема, Ощадбанк вимушений був здійснювати фінансову підтримку НАК «Нафтогаз України» з метою надання допомоги компанії для своєчасного розрахунку за поставлений газ. В підсумку, за даними Ощадбанку³¹, на кінець вересня 2010 року заборгованість НАК «Нафтогаз України» і його дочірньої компанії «Укртранснафти» банку становила 21,4 млрд грн (47 % усього кредитного портфеля) в порівнянні з 29,1 млрд грн на кінець 2009 року (58 %). Очевидно, що такий стан державного банку містить значні ризики для його фінансової стабільності.

У 2009-2010 роках в результаті здійснення програми рекапіталізації проблемних банків держава стала власником ще чотирьох установ. Колишні приватні банки отримали значний обсяг коштів з державного бюджету, проте не були інтегровані в фінансування державних завдань. Кожний банк вирішував свої поточні завдання і проводив власну політику. Починаючи з 2011 року, розпочався процес приватизації націоналізованих банків. Проте, як показав досвід приватизації банку «Надра», уряд не отримав від цього навіть вкладених в процесі рекапіталізації банку коштів.

З іншого боку, досвід зарубіжних країн ілюструє, що державні банки можуть бути ефективними інструментами державної політики. Зокрема в Сполученому Королівстві банки, які під час фінансової кризи стали об'єктами рекапіталізації з боку держави, зобов'язані підтримувати протягом наступних трьох років житлове кредитування і малий бізнес на рівні 2007 року³². В КНР державні банки зобов'язані в своїй політиці керуватися пріоритетами економічної політики центрального уряду. В умовах наростання кризових явищ в 2008-2009 роках вони активізували споживче та інвестиційне кредитування, підтримавши економічну активність в країні. Російські державні банки за вимогою уряду також активно здійснювали підтримку вітчизняних виробників, викуповуючи їх боргові зобов'язання та надаючи кредити за помірними ставками. Зокрема, згідно Закону Російської Федерації «Про додаткові заходи щодо підтримки фінансової системи РФ» від 13 жовтня 2008 року Державній корпорації «Банк розвитку і зовнішньоекономічної діяльності (Внешэкономбанк)» було надано право видавати кредити в іноземній валюті для погашення та обслуговування кредитів, отриманих до 25 вересня 2008 року від іноземних організацій. В Угорщині умовою вливання державних коштів в банки була вимога забезпечити економіці певну пропозицію кредитних ресурсів за прийнятними відсотковими ставками, в Казахстані – участь у фінансуванні пріоритетних для держави проектів у виробничому секторі, підтримка іпотечного кредитування, кредитування малого та середнього бізнесу.

Таким чином, державні банки, особливо під час кризи, можуть бути одним з найбільш ефективних інструментів впливу на економіку країни. При цьому, щодо управління державними банками застосовуються різноманітні стратегії – від створення вузькогалузевих банків до потужного державного банку, який поряд з бюджетом є значним джерелом державних інвестицій в економіку.

Наразі політика уряду в питанні управління державним банківським сектором залишається неефективною. Цей сегмент державних фінансів потребує інституційно-правової бази, яка б визначала цілі та засади функціонування державних банків. Очевидно, п'ять державних банків не можуть ефективно працювати, не синхронізуючи свої кроки.

³¹ Ощадбанк планує викупити більшу частину емісії облігацій «Нафтогазу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2011/03/11/276382/>

³² Фіскально-бюджетна та грошово-кредитна політика України: проблеми та шляхи посилення взаємозв'язку : монографія / [А. І. Даниленко, А. А. Гриценко, В. В. Зимовець та ін.]; за ред. А. І. Даниленка; НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. – К., 2010. – с. 84.

В цьому контексті серед актуальних напрямів реформ в системі державних фінансів в середньостроковій перспективі обов'язково має перебувати реформа політики управління сектором державних банків. Стратегічними орієнтирами реформи мають стати такі:

1) розробка стратегії управління державними банками, яка має відображати позицію влади щодо цілей, завдань та пріоритетів функціонування державних банків. В ній повинні бути чітко визначені та зафіксовані:

- спеціалізація банків, зокрема доцільним бачиться виокремлення профільних банків для кредитування будівництва, модернізації фондів, здійснення інновацій;
- критерії та механізм відбору та прийняття рішень щодо інвестицій у ті чи інші проекти;
- інструменти фінансової підтримки (терміни, валюта та вартість ресурсів та ін.)

2) оздоровлення державних банків. Це стосується як рекапіталізованих банків, що перейшли у власність держави, так і Ощадбанку та Укресімбанку, баланс яких перевантажений активами з високими рівнем ризику (кредити НАК «Нафтогаз України», надмірна частка ОВДП);

3) заміщення практики надання кредитів з державного бюджету наданням кредитів з державних банків, що дозволить підвищити платіжну дисципліну позичальників та звільнить Державне казначейство України та Міністерство фінансів від невластивих їм функцій;

4) Впровадження інституту державних бюджетних гарантій для державних банків, які кредитують ризиковані проекти відповідно до пріоритетів економічної політики. Державні банки повинні здійснювати підтримку структурної та інвестиційної політики уряду, проте, оскільки вони також мають власні зобов'язання, повинні існувати механізми страхування державних банків від недооцінки ризиків;

5) зміна принципів корпоративного управління банками. Стратегічне управління державними банками має здійснювати Рада банку, яка формуватиметься не по політичній квоті, а з представників уряду та експертів в галузі економіки;

6) впровадження чіткої методики оцінки ефективності діяльності правління банків. Об'єктивна оцінка економічної ефективності діяльності банку має бути виключною підставою при прийнятті рішень про кадрові ротації в правліннях банку;

7) заборона державним банкам проводити операції з ОВДП чи іншими інструментами державної позики. Така норма дозволить зупинити практику опосередкованої емісії коштів, коли уряд емітує облігації, які викуповують державні банки і використовують їх в якості застави для отриманні рефінансування від НБУ.

ВИСНОВКИ

Динамічне відновлення економіки України на базі інвестиційно-інноваційної моделі розвитку неможливе без оздоровлення системи державних фінансів, модернізації податкової системи і підвищення ефективності механізмів перерозподілу фінансових ресурсів.

Реформи системи державних фінансів, проведені в Україні в 2010-2011 роках, були наймасштабнішими за останні десять років. Це стосується як «діапазону» реформ (зміни відбулися у більшості складових системи державних фінансів), так і їх глибини (в окремих сегментах, зокрема в податковій системі, відбулися досить серйозні зрушення).

Програма економічних реформ на 2010-2014 роки в частині реформування системи державних фінансів в цілому виконується, проте:

- а) виконання окремих важливих завдань носить формальний характер;
- б) низка завдань все ще не реалізована, попри закінчення термінів, відведених на їх виконання;
- в) якість виконання низки завдань залишається низькою, що нівелює їх позитивний ефект.

Реформування бюджетної системи відбувається як на рівні змін принципів її функціонування, які містяться в новій редакції Бюджетного кодексу, так і на рівні окремих елементів та механізмів. Позитивні новації законодавства мали наслідком підвищення ефективності бюджетної політики. Разом з тим, уряд та парламент не встигають якісно в повній мірі виконувати поставлені завдання.

Процес бюджетної децентралізації просувається надто повільно, і в ході бюджетної реформи в цьому напрямі досягнутий незначний прогрес. Окремі законодавчі зміни дозволяють дещо збільшити обсяги надходжень місцевих бюджетів. Водночас, передані місцевим бюджетам джерела все ще не є достатніми для фінансування навіть поточних видатків.

Податкова реформа створила певні передумови для реалізації двох головних завдань – збільшення доходів бюджету та стимулювання економічної активності. Разом з тим, на сучасному етапі на практиці вдалося досягти позитивних зрушень лише в межах першого завдання. Щодо виконання завдання стимулювання економічної активності, обсяг впроваджених стимулів є недостатнім для того, щоб продукувати позитивні макроекономічні тенденції.

Окремі важливі складові державних фінансів, як-то фінанси державного корпоративного сектор та сектор державних банків, залишилися осторонь реформ, або зміни в них були більшою мірою «косметичними». Через це ефективність їх функціонування залишається низькою, а комплекс проблем не було подолано.

Програма економічних реформ на 2010-2014 роки має бути оновлена відповідно до нових ризиків, які актуалізувалися з часу її схвалення і які обумовлені в тому числі прорахунками, допущеними в ході проведення реформ.