

АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА БЮДЖЕТНИХ РИЗИКІВ В КОНТЕКСТІ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Анотація

Виконано оцінку бюджетної безпеки держави за відповідними індикаторами. Проаналізовано основні загрози бюджетній безпеці на сучасному етапі соціально-економічного розвитку. Обґрунтовано напрями мінімізації та подолання бюджетних ризиків в контексті підвищення рівня фінансової безпеки держави.

АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА БЮДЖЕТНИХ РИЗИКІВ В КОНТЕКСТІ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Бюджетна система є віддзеркаленням соціально-економічних процесів у державі. Бюджетні інструменти мають забезпечувати їх позитивну динаміку та здатність знижувати негативний вплив численних викликів і ризиків фінансовій безпеці держави, які загострюються не лише в період кризи, а й в період реформування економіки, яке триває на сучасному етапі.

Сучасний стан бюджетної системи України сформувався під впливом низки деструктивних зовнішніх та внутрішніх викликів, які загострили питання забезпечення бюджетної безпеки.

Оцінку бюджетної безпеки як головної складової фінансової безпеки держави виконаємо на основі аналізу бюджетних показників у 2011-2017 рр., що наведені у табл. 1. за Методичними рекомендаціями щодо розрахунку рівня економічної безпеки України № 1277 від 29.10.2013¹.

¹ Наказ Міністерства економічного розвитку України від 29.10.2013 № 1277 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України». // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MetodichniRekomendatsii>

Показники Зведеного та Державного бюджетів України у 2011-2017 рр

Роки	Зведений бюджет				Державний бюджет			
	Доходи, млрд грн	Видатки, млрд грн	Дефіцит		Доходи, млрд грн	Видатки, млрд грн	Дефіцит	
			млрд грн	% ВВП			млрд грн	% ВВП
2011	398,6	416,9	23,1	1,7	314,0	333,5	23,6	1,7
2012	445,5	492,5	50,8	3,5	346,1	396,8	53,4	3,7
2013	442,8	505,8	63,6	4,2	339,2	403,5	64,7	4,3
2014	456,1	523,1	72,0	4,6	357,1	430,2	78,1	5,0
2015	652,0	679,9	30,9	2,3	534,7	576,9	45,2	1,6
2016 (Шкв)	525,3	556,7	63,4	-	407,6	470,8	126,8	-
2016* (оцінка)	753,2	848,5	н/д	4,2	603,0	676,5	83,7	3,7
2017** (оцінка)	н/д	н/д	н/д	н/д	721,4	790,4	77,5	3,0

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України² та проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік»³

* – Планові річні показники за даними звітів про виконання бюджетів у 2016 році

** – Планові показники згідно проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік»

Результати оцінки стану бюджетної безпеки України за 2011-2017 рр. наведено у таблиці 2.

Таблиця 2

Індикатори бюджетної безпеки України у 2011-2017 рр.

Індикатор	Задовільні значення індикатора	Роки						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016 очікуване	2017 прогноз
Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП, %	[-3 ÷ 5]	-1,7	-3,7	-4,3	-5,0	-3,7	-3,0	-3,0
Відношення дефіциту/профіциту бюджетних та позабюджетних фондів сектору	[-1 ÷ 1]	0,84	0,51	-0,05	0,23	2,69	н/д	н/д

² Офіційний сайт Державної казначейської служби України // <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

³ Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032

загальнодержавного управління до ВВП, %								
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	[23 ÷ 30]	30,7	31,7	30,2	29,1	29,9	27,9	27,9
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	[0 ÷ 7]	21,5	26,4	32,9	47,7	38,9	33,4	33,4

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України, Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України

За аналізований період індикатори бюджетної безпеки мали різноспрямовані тенденції: вони знаходилися як у межах задовільного значення, так і перевищували граничне задовільне значення індикатора, переходячи у зону небезпеки.

Зміна значень *індикатора відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП* свідчить про позитивні результати у сфері управління бюджетним дефіцитом завдяки заходам бюджетної консолідації 2015 року, після загострення проблем у 2011-2014 рр, коли відбувалось нарощування дефіцитної незбалансованості до небезпечного рівня. Це вимагало вжиття заходів щодо її подолання, у тому числі через формування оптимальної структури видатків бюджету, створення дієвої системи контролю за раціональним і ефективним використання бюджетних коштів. Наразі передбачається очікуваний «перехід» цього індикатора у небезпечну зону на кінець 2016 року та за прогнозом на 2017 рік.

Значення *індикатора відношення дефіциту/профіциту бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління до ВВП* тривалий час знаходилися у небезпечній зоні, що обумовлювалось необхідністю бюджетної підтримки позабюджетних фондів. Насамперед, покриття дефіциту Пенсійного фонду України відбувалось за рахунок

бюджетних коштів і щорічно цей показник має тенденцію зростання. Національна пенсійна система є одним з основних чинників, які призводять до фіскальної вразливості економіки – наприклад, у 2015 році пенсійна система «коштувала» 13,4% ВВП⁴.

У небезпечній зоні також перебуває *індикатор відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету*. Він є суттєвим чинником, що тривалий час породжує проблеми у сфері державних фінансів і здійснює вплив на бюджетну безпеку. З рівня 4,23 % у 2008 році він стрімко зріс до 19,2 % у 2009 році та до 47,7 % у 2014 році. Стрімке нарощування обсягу дефіциту бюджету, інфляційні процеси, девальвація гривні, обмежений доступ до дешевих фінансових ресурсів на фінансових ринках сприяли зростанню вартості обслуговування державного боргу. Завдяки вжитим заходам зі реструктуризації та погашення частини боргу, цей показник знизився у 2015 році до 38,9 %, а на 2016-2017 рр за прогнозними розрахунками очікується, що він складе 33,4 %⁵.

Єдиним показником, який за аналізований період перебував на межі переходу в небезпечну зону, є *рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет*. Проте це свідчить про наявність численних проблем у фіскальній сфері, які накопичилися протягом років і мають системний характер, призводять до зниження стимулюючої та соціальної функції податкової системи, а також загострення проблем у митно-податковому адмініструванні. Визначальними показниками є не стільки рівень перерозподілу, скільки структура фіскальних вилучень.

Проаналізовані індикатори свідчать про недостатню стійкість державних фінансів та, як наслідок, загрози фінансовій безпеці.

⁴ Офіційний сайт Світового Банку // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2016/04/01/ukarine-economic-update-spring-2016>

⁵ Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/> та Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032

Завершується черговий рік реалізації бюджетної реформи, яка проводиться у несприятливих умовах: погіршення інвестиційного клімату в країні, зниження світових цін на сировинні товари, скорочення кредитування економіки і погіршення на 2017 рік прогнозу розвитку світової економіки, що створюють додаткові ризики недосягнення прогнозованого на наступний рік зростання реального валового внутрішнього продукту⁶. При розрахунку показників проекту державного бюджету на 2017 рік враховано його тривідсоткове зростання, що в умовах низької купівельної спроможності населення, скорочення кредитування економіки, несприятливого інвестиційного клімату в країні та погіршення прогнозу щодо кон'юнктури на світових сировинних ринках, що зумовлює ризики виконання бюджетних показників.

За проведеними оцінками бюджетної безпеки, основні проблеми у 2017 році будуть зосереджені, насамперед, у сфері управління державним боргом, у діяльності позабюджетних фондів сектору державного управління та управління дефіцитом бюджету, що обумовлює необхідність удосконалення як інструментів формування доходів бюджету, так і інструментів управління бюджетними коштами.

Мінімізація бюджетних ризиків залежатиме від реагування на внутрішні і зовнішні виклики.

Основними бюджетними ризиками у 2017 році стануть:

1. У частині формування доходів бюджету:

– Очікується, що збільшення мінімальної заробітної плати до рівня 3200 гривень приведе до збільшення відрахувань ПДФО (за рахунок збільшення фонду оплати праці бюджетних установ та підприємств приватного сектору), ПДВ (за рахунок збільшення купівельної спроможності) та ЄСВ (за рахунок збільшення фонду оплати праці бюджетних установ та підприємств приватного сектору). Водночас цей

⁶ Рахункова палата України. Висновки щодо проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>

процес не супроводжуватиметься одночасними вивільненнями працюючих чи поглибленням тінізації зайнятості. Досягти цього можливо лише шляхом суттєвого посилення контрольно-фіскального тиску, що суперечить реформі дерегуляції. Крім того, зберігається ризик зниження прибутковості підприємств, що за розрахунками Міністерства фінансів призведе до зменшення надходжень від податку на прибуток підприємств на 3,0 млрд гривень⁷.

– Забезпечення наповнення дохідної частини бюджету у 2017 році передбачається шляхом запровадження змін щодо збільшення ставок окремих податків (зокрема, акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів, продукції), які на сьогодні ще не запроваджено. Неприйняття цих нормативних актів обумовлює ризик ненадходження до бюджету прогнозних обсягів відповідних доходів.

– Наповнення дохідної частини бюджету у наступному році також передбачається за рахунок коштів від приватизації державного майна в сумі 17,1 млрд гривень. Слід зазначити, що щороку показники за цим видом надходжень до бюджету становили менше одного відсотка від прогнозованого показника. Так, із запланованих у 2016 році 17,1 млрд грн надходжень від приватизації за 9 місяців надійшло лише 72,9 млн грн, у 2015 році надійшло 151,5 млн грн із запланованих 17,0 млрд грн, у 2014 році надійшло 0,5 млрд грн із запланованих 17 млрд грн, у 2013 році надійшло 1,5 млрд грн із запланованих 10,9 млрд гривень. Ризик ненадходження до державного бюджету запланованих на 2017 рік коштів є високим. На це впливатиме несприятливий інвестиційний клімат, що знижує попит і ціну об'єктів приватизації⁸.

⁷ Рахункова палата України. Висновки щодо проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>

⁷ Офіційний сайт Державної казначеської служби України // <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> та Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032

⁸ Там само.

Надходження від приватизації, а також державні запозичення, є джерелами фінансування дефіциту бюджету. Через невиконання планів з приватизації використовується можливість заміщення цього ресурсу шляхом додаткового випуску державних цінних паперів, що призводить до зростання державного боргу. В умовах значного боргового навантаження та збереження високого рівня бюженого дефіциту цей фактор негативно впливатиме на розв'язання завдань збалансування бюджетного фонду.

– До дохідної частини бюджету заплановано також надходження конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення в сумі 10,5 мільярдів гривень. За 2015 рік та дев'ять місяців 2016 року разом вони становили лише 200 тис грн, що обумовлює ризик невиконання зазначеного показника у наступному році.

– Зростання доходів державного бюджету в сумі 706,3 млрд грн, що більше, ніж визначено законом про державний бюджет на 2016 рік, на 104,4 млрд грн, або 17,3 % переважним чином буде обумовлене інфляційними і девальваційними чинниками⁹, що свідчить про збереження у 2017 році повільних темпів економічного зростання та фіскального тиску на бізнес.

2. У частині використання бюджетних коштів:

– Оптимістичний прогноз зростання доходів у 2017 році й обмежені можливості здійснення державних запозичень створюють суттєві ризики невиконання більшості з визначених у законопроекті 453 бюджетних програм, на які передбачені видатки у сумі 775,3 млрд грн, що на 100,7 млрд грн, або 14,9 %, більше, ніж було затверджено законом про державний бюджет на 2016 рік¹⁰.

⁹ Рахункова палата України. Висновки щодо проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>

¹⁰ Аналіз проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік», поданого до другого читання // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ises.org.ua/analitika/ekonomichnii-analiz/analiz-proektu-zakonu-ukrayini-pro-derzhavnii-biudzhzet-ukrayini-na-2017-rik-podanogo-do-drugogo-chitannia>

– Фінансування державного бюджету передбачено насамперед за рахунок здійснення нових державних запозичень, інформація про обсяг і джерела яких у проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» є неповною. На внутрішньому ринку передбачено запозичити на 5,5 % більше, ніж було затверджено на 2016 рік, що створює ризик недоотримання цього ресурсу, оскільки нині в обігу є значний обсяг облігацій внутрішньої державної позики, а попит на них є низьким. Крім того, у 2017 році передбачається надати право Кабінету Міністрів України здійснювати державні запозичення понад встановлені обсяги відповідним коригуванням показників фінансування державного бюджету і граничного обсягу державного боргу, що не відповідає вимогам Бюджетного кодексу України, а також обумовлює ризик збереження накопичення запозичень при відсутності дієвих механізмів їх покриття.

– Виконання більшості бюджетних програм з кредитування у 2017 році передбачається за рахунок коштів, отриманих від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів). Це обумовлює необхідність посилення персональної відповідальності керівників органів виконавчої влади за належну організацію їх впровадження, своєчасну вибірку коштів кредиторів, а також дотримання графіків повернення раніше отриманих позик. Цей механізм обумовлює ризик накопичення боргових зобов'язань держави, а за відсутності прозорих механізмів використання цих коштів призведе до їх неефективного використання.

– Фінансування бюджетних програм за рахунок надходження від спецконфіскації у сумі– 10,5 млрд грн через спеціальний фонд. Ці кошти у 2017 році будуть спрямовані на наступні цілі: реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави (2,1 млрд грн); бюджетну програму "Державний фонд регіонального розвитку" (5,5 млрд грн з 6,5 млрд грн видатків за цією програмою); бюджетну програму "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури

об'єднаних територіальних громад" (0,5 млрд грн); виконання державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, розроблення, освоєння і впровадження нових технологій, нарощування наявних виробничих потужностей для виготовлення продукції оборонного призначення (0,4 млрд грн з 0,8 млрд грн); виконання державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, розроблення, освоєння і впровадження нових технологій, нарощування наявних виробничих потужностей на підприємствах космічної галузі для виготовлення продукції оборонного призначення (0,5 млрд грн з 0,9 млрд грн); фінансову підтримку сільгосптоваровиробників на 1 га площі (1,5 млрд грн з 3,0 млрд грн).

Проте внаслідок недостатнього законодавчого врегулювання питання щодо знаходження від спецконфіскації ймовірність отримання відповідних коштів є невисокою, а отже, виникає ризик недофінансування зазначених напрямів, які за своєю суттю спрямовані на розвиток економіки, а не на поточне споживання¹¹.

– Зниження видатків на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату ЖКП і передача повноважень органам місцевого самоврядування на покриття різниці на суму дефіциту цих коштів у 2017 році створює ризик недоотримання значної частки населення відповідної субсидії, оскільки очікуване зростання доходів домогосподарств не зменшить кількість користувачів цим видом допомог, а відсутність коштів у місцевих бюджетів на покриття різниці у виплатах посилить соціальну напругу в суспільстві.

– Видатки державного бюджету передбачено у 2017 році збільшити, насамперед, на міжбюджетні трансферти, обслуговування боргових зобов'язань, обороноздатність держави і соціальні виплати. Порівняно з 2016 роком, частку видатків споживання в загальному обсязі видатків

¹¹ Аналіз проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік», поданого до другого читання // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ises.org.ua/analitika/ekonomichnii-analiz/analiz-proektu-zakonu-ukrayini-pro-derzhavnii-biudzhzet-ukrayini-na-2017-rik-podanogo-do-drugogo-chitannia>

передбачається зменшити на 0,2 в.п. з відповідним збільшенням видатків розвитку з 7,91 % до 8,18 %. У зв'язку із потребою узгодження значної кількості бюджетних законопроектів щодо наповнення дохідної частини бюджету, існує імовірність ризику відсутності коштів на фінансування у першій половині бюджетного року, що зумовить потребу залучення ресурсів на фінансування проектів розвитку. Високий рівень видатків на споживання, що зберігається тривалий час, через незавершеність секторальних реформ у соціально-культурній сфері не забезпечує належну якість життя населення та розвиток людського капіталу.

3. У частині міжбюджетних відносин та реалізації реформи бюджетної децентралізації:

– Прогнозні обсяги місцевих бюджетів у 2017 році розраховані з урахуванням запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до законодавчих актів для подальшої реалізації реформи міжбюджетних відносин, в яких, зокрема, передбачаються зміни у фінансовому забезпеченні окремих видатків з місцевих бюджетів. При цьому суттєвих змін у структурі доходів місцевих бюджетів (які на 56,3 % планується сформувати за рахунок бюджетних трансфертів), не відбудеться. У 2017 році на трансферти місцевим бюджетам планується спрямувати 224,4 млрд грн, з яких 108,0 млрд грн, або 13,9 % видатків державного бюджету, передбачено на виконання державних програм соціального захисту населення. Зазначене свідчить про надмірну централізацію бюджетних ресурсів на державному рівні і невідкладність реформування регіональної політики держави.

– Незбалансованість доходів та видатків місцевих бюджетів у зв'язку із відсутністю джерел покриття переданих на місцевий рівень повноважень, обумовлює порушення ст.142 Конституції України, згідно з якою витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади компенсуються державою. У 2017 році на місцеві бюджети планується перекласти додаткових повноважень на суму 68,1 млрд грн, що

зумовлює виникнення дефіциту фінансового ресурсу та потребу збільшення міжбюджетних трансфертів на виконання певних видів повноважень, зокрема, у галузях освіти та охорони здоров'я.

– У зв'язку із несуттєвими змінами у дохідній частині місцевих бюджетів особливе занепокоєння викликає передача на рівень місцевих бюджетів усіх видатків (крім видатків на оплату праці педагогічних працівників) по закладах освіти та видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв для закладів охорони здоров'я. Для покриття дефіциту коштів по зазначеним видаткам органи місцевого самоврядування вимушені будуть скорочувати фінансування важливих заходів та програм спрямованих на життєдіяльність територіальних громад у сфері ЖКГ, благоустрою, ремонту та будівництва доріг, соціального забезпечення, дошкільної та позашкільної освіти місцевого економічного розвитку тощо. Передача на фінансування з міських бюджетів 25 державних закладів охорони здоров'я, всіх санаторіїв для дітей та підлітків і для хворих на туберкульоз без жодного ресурсного збалансування суперечить вже згадуваній вище статті 142 Конституції України та не відповідає Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Разом із тим обласним та районним бюджетам на 2017 рік передано значний компенсаційний фінансовий ресурс (14,9 млрд грн) у вигляді додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я. При цьому, обласним бюджетам передбачено 5,9 млрд грн (при прогнозній потребі – 3,0 млрд грн), а районним бюджетам – 9,0 млрд грн (при прогнозній потребі – 5,7 млрд грн). При цьому бюджетам міст обласного значення, міста Києва та об'єднаних територіальних громад жодного фінансового ресурсу на 2017 рік не передбачено.

– неврегульованості питань щодо оплати праці працівникам сфери освіти у 2017 році обумовлена неспроможністю ОТГ забезпечити необхідний обсяг цих видатків, що обумовлює потребу запровадження додаткової дотації на виконання цих функцій.

– Надання у 2017 році державної підтримки на розвиток регіонів передбачається через Державний фонд регіонального розвитку загальний обсяг якої заплановано у сумі 8,0 млрд гривень. Враховуючи запропоновані Кабінетом Міністрів України зміни до Бюджетного кодексу України щодо можливості передбачати видатки зазначеного фонду як у загальному, так і в спеціальному фонді державного бюджету, із загального фонду передбачається надати 3,0 млрд грн, із спеціального фонду – 5,0 млрд грн за рахунок надходження конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень. Крім того, за рахунок зазначених надходжень із спеціального фонду державного бюджету передбачається надати субвенцію на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у сумі 1,0 млрд грн, яка на 2016 рік затверджена в загальному фонді державного бюджету. Ризики недоотримання цього виду ресурсів обумовлюють невиконання відповідних програм регіонального розвитку, а відтак завдання реформи бюджетної децентралізації у наступному році не будуть розв'язані.

– Невиконання положень Коаліційної угоди та Плану дій КМУ у 2015 році щодо розробки соціальних стандартів та нормативів в описовому та вартісному вигляді по повноваженням, що закріплені та делеговані державою місцевому самоврядуванню, зумовлює у 2017 році невідповідність нормативів бюджетної забезпеченості по галузям реальним потребам споживачів, спричиняючи дефіцит фінансового ресурсу на делеговані повноваження.

– Порушення принципу соціальної справедливості в частині оплати пільг, що ухвалюються Верховною Радою України (зокрема, на пільгове перевезення громадян), а їх фінансування відбувається за рахунок коштів місцевих бюджетів без відповідних компенсаторів зумовлює ризик незабезпечення громадян цим видом послуг, що посилюватиме соціальну напругу.

– Незавершеність процесу об'єднання територіальних громад обумовлює додаткове навантаження на державний бюджет при збалансуванні бюджетної системи, а низький рівень якості підготовки регіональних програм та проектів зумовлює зниження ефективності використання коштів Державного фонду регіонального розвитку.

4. У сфері управління державним боргом:

– Розрахунковий обсяг державного боргу у 2017 році складає 1716,63 млрд грн, що становитиме 66,4 % від ВВП. Гарантований державою борг, обрахований у національній валюті, складе 579,37 млрд грн. Державний та гарантований державою борг становитиме 88,8% від ВВП (у 2015 році цей показник склав 79,4 % ВВП). При цьому залишено практику випуску державних цінних паперів в обмін на векселі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та акції банків – без визначення конкретної суми.¹² Таким чином, з одного боку, держава, декларуючи дотримання «ефективного» показника дефіциту державного бюджету на достатньо прийнятному рівні (3 % ВВП) та обмеження показників державного та гарантованого державою боргу, з іншого – фактично продовжує застосовувати практику формування «прихованого» дефіциту державного бюджету та непрогнозованого зростання державного боргу.

5. Надходження до державного бюджету державних запозичень в сумі 191 мільярд гривень залежатиме від багатьох зовнішніх і внутрішніх факторів, зокрема продовження співпраці з Міжнародним валютним фондом і Європейським союзом, успішності проведення в країні задекларованих реформ. Ці надходження у півтора раза перевищать витрати на погашення державного боргу. Наслідком таких значних запозичень і надання державних гарантій стане збільшення державного та гарантованого державою боргу до 89 % ВВП, що у півтора раза перевищує визначену Бюджетним кодексом України граничну величину у 60 % ВВП. Передбачене здійснення державних

¹² Рахункова палата України. Висновки щодо проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>

запозичень, які на 47,3 відс. перевищать заплановані витрати на погашення державного боргу, і надання державних гарантій призведуть до погіршення стану боргової безпеки держави. Виходячи з цього Уряду необхідно розробити План заходів з приведення рівня державного та гарантованого державою боргу до граничної величини.

6. У частині збалансування видатків Пенсійного фонду України

– Трансферти з державного бюджету становитимуть у 2017 році більше половини доходів Пенсійного фонду України. Крім того, Фонд не має фінансових можливостей кошти до бюджету в сумі 48,1 млрд грн, залучені в попередні роки з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів для виплати пенсій і допомоги. Отже, збалансованість доходів та видатків Пенсійного фонду України потребує законодавчого врегулювання.

– Збільшення рівня мінімальної заробітної плати у 2017 році формує очікування що частка фінансування видатків на пенсійне забезпечення за рахунок власних надходжень Пенсійного Фонду збільшиться, тим самим зменшиться навантаження на бюджет. Проте обсяги зростання надходжень від ЄСВ до Пенсійного фонду у наступному році нині важко спрогнозувати, оскільки при розгляді проекту Закону України «Про Державний бюджет на 2017 рік» було порушено норми Бюджетного кодексу (п. 14 Прикінцевих та Перехідних положень) не було подано проектів бюджетів та кошторисів фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування на 2017 рік. Таким чином, не визначено на які цілі будуть спрямовані додаткові кошти (у випадку їх наявності): на подальше зниження ставки ЄСВ, на підвищення пенсій (у т. ч. їх осучаснення чи індексацію), інші заходи (для прикладу, запровадження обов'язкового накопичувального рівня системи пенсійного забезпечення, або й адміністративні витрати)¹³.

¹³ Рахункова палата України. Висновки щодо проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>

Оцінка стану бюджетної безпеки дає змогу стверджувати, що заходи антициклічного регулювання періоду рецесії 2010-2012 рр виявилися неефективними та загострили фіскальні дисбаланси періоду 2014-2015 рр, що в умовах розгортання збройного конфлікту та гібридних загроз у 2013-2014 рр створило нагромадження бюджетних ризиків. Розв'язання проблем реалізації ефективної бюджетної політики сьогодні лежить в площині забезпечення ефективного управління бюджетними коштами в умовах суттєвих ресурсних обмежень на напрямках як споживання, так і розвитку економіки.

Це обумовлює потребу реалізації відповідної системи заходів, спрямованих на компенсацію ризиків фінансовій безпеці в бюджетній сфері, основними серед яких мають стати:

1. Верховній раді України для забезпечення збалансованості бюджетної системи та зниження дефіциту бюджету необхідно прийняти законопроекти: «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо перегляду ставок деяких податків» (№ 5044 від 26.08.2016 р.); «Про внесення змін до Податкового кодексу України» (реєстр. № 5132 від 15.09.2016 р.); «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (реєстр. № 5131 від 15.09.2016 р.); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (реєстр. № 5130 від 15.09.2016 р.); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення стягнення в дохід держави необґрунтованих активів» (№ 5142 від 20.09.2016 р.). Прийняття цих нормативних актів, що мають бути узгоджені із проектом Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» дасть змогу збалансувати показники державного і місцевих бюджетів на 2017 рік.

2. Міністерству фінансів України:

– *для забезпечення відповідності делегованих повноважень та фінансового ресурсу місцевих бюджетів* розробити механізм їх покриття, оскільки залучення власних коштів місцевих бюджетів на виконання цих

повноважень в умовах відсутності достатності фінансового ресурсу призводить до незадовільного виконання таких функцій;

– *для урегульованості питань оплати праці працівникам сфери освіти* збільшити обсяги освітньої субвенції для фінансування видатків на оплату праці всіх працівників, а не тільки педагогічного персоналу, унеможлививши дискримінацію та диференційований підхід до оплати праці працівників сфери освіти. Закріпити на законодавчому рівні норми щодо фінансування видатків на заробітну плату працівників закладів освіти та охорони здоров'я виключно за рахунок субвенцій з державного бюджету, доповнивши статті 103 та 103 Бюджетного кодексу України абзацом наступного змісту: «Оплата праці з нарахуваннями за рахунок інших джерел забороняється». При цьому залишити без змін норми статей 103 та 103 Бюджетного кодексу України щодо права органів місцевого самоврядування спрямовувати залишки коштів по освітній та медичній субвенції на здійснення заходів з оптимізації мережі та капітальні видатки відповідних закладів;

– *для забезпечення бюджетної збалансованості* здійснити перерозподіл додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я, включивши в розрахунки її обсягів бюджету об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення, тобто передбачивши зазначену дотацію всім бюджетам, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом пропорційно розподілу освітньої та медичної субвенцій;

– збільшити обсяги освітньої субвенції на суму 9,2 млрд грн для фінансування видатків на оплату праці всіх працівників, а не тільки педагогічного персоналу, унеможлививши дискримінацію та диференційований підхід до оплати праці працівників сфери освіти та закріпити на законодавчому рівні норми щодо фінансування видатків на заробітну плату працівників закладів освіти та охорони здоров'я виключно за рахунок субвенцій з державного бюджету, доповнивши статті 103² та 103⁴ Бюджетного кодексу України абзацом наступного змісту: «Оплата праці з

нарахуваннями за рахунок інших джерел забороняється». При цьому залишити без змін норми статей 103² та 103⁴ Бюджетного кодексу України щодо права органів місцевого самоврядування спрямовувати залишки коштів по освітній та медичній субвенції на здійснення заходів з оптимізації мережі та капітальні видатки відповідних закладів;

– урегулювати проблему пільгового перевезення окремих категорій громадян шляхом прийняття нормативно-правових актів щодо переходу на адресну грошову допомогу в цій сфері або ж виділити субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам;

– для забезпечення *реалістичних джерел наповнення Державного фонду регіонального розвитку* забезпечити спрямування на ці цілі частини податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, а також удосконалення використання інфраструктурної субвенції для об'єднаних територіальних громад шляхом визначення пріоритетів використання цих коштів на проекти у сферах поводження з твердими побутовими відходами та дорожнього господарства;

– для *забезпечення ефективності використання бюджетних коштів* завершити процес електронної верифікації моніторингу соціальних видатків та завершити перехід до надання адресних соціальних пільг шляхом розробки та затвердження Міністерством фінансів України та Міністерством соціальної політики України дієвого механізму адресного надання пільг і визначення їх фінансової оцінки;

– продовжити реалізацію проекту «Прозорий бюджет», що передбачає створення інформаційно-аналітичної системи для забезпечення якісно нового рівня управління у сфері державних фінансів. Прозорість у сфері державних фінансів також опосередковано підтримується функціонуванням Єдиного державного порталу та центрів надання адміністративних послуг, відкриттям доступу до державних реєстрів речових прав на нерухоме майно та власників транспортних засобів, порталу відкритих даних та ін.;

– для підвищення ефективності управління державним боргом розробити Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2017-2019 роки та забезпечити прийняття відповідної Постанови Кабінету міністрів України для формування дієвого механізму управління державним боргом.

3. Міністерству фінансів України, Міністерству охорони здоров'я України:

– у контексті реалізації секторальної децентралізації розробити та затвердити Концепцію реформи у сфері охорони здоров'я, що дасть змогу визначити повноваження і відповідальність органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад, районів областей та сформувати оптимальну мережу закладів охорони здоров'я, що дасть змогу підвищити ефективність управління бюджетними коштами як у частині формування цільових субвенцій, так і в частині їх освоєння на місцях;

– для забезпечення ефективності використання бюджетних коштів розробити галузеву Методику розрахунку вартості та складу послуг охорони здоров'я, що дасть змогу оптимізувати кількість та структуру бюджетних установ сфери охорони здоров'я, а також забезпечити підвищення ефективності планування та використання бюджетних коштів бюджетів всіх рівнів для фінансування галузі.

4. Міністерству фінансів України, Міністерству освіти і науки України:

– у контексті реалізації секторальної децентралізації розробити та затвердити Концепцію формування освітніх округів, що дасть змогу визначити повноваження і відповідальність органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад, районів областей та сформувати оптимальну мережу закладів, що дасть змогу підвищити ефективність управління бюджетними коштами як у частині формування цільових субвенцій, так і в частині їх освоєння на місцях;

– для забезпечення ефективності використання бюджетних коштів розробити галузеву Методику розрахунку вартості та складу освітніх послуг, що дасть змогу оптимізувати кількість та структуру бюджетних установ, які надають ці послуги, а також забезпечити підвищення ефективності планування та використання бюджетних коштів бюджетів всіх рівнів для фінансування галузі.

5. Міністерству фінансів України, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України та профільним міністерствам розробити та прийняти Закон України «Про державне стратегічне планування» із внесенням відповідних змін до Бюджетного кодексу України з метою подальшої розбудови чіткої, цілісної та якісної системи середньострокового бюджетного планування, що дасть змогу відійти від практики ухвалення ситуативних рішень та забезпечити підвищення прогнозованості бюджетної політики.

6. Міністерству фінансів України, Державній фіскальній службі України:

– для фінансового забезпечення місцевого самоврядування впровадити зміни до бюджетно-податкового законодавства, зокрема, у частині перенесення надходження екологічного податку із спеціального фонду до загального фонду місцевих бюджетів з метою їх більш гнучкого використання на місцевому рівні;

– для підвищення ефективності місцевих податків і зборів удосконалити механізми їх адміністрування та формування єдиної бази даних для забезпечення повної та прозорої системи обліку, що дасть змогу забезпечити ефективний фіскальний контроль та збільшення надходжень до бюджетів.

7. Міністерству фінансів України, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України розробити проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансування регіонального

розвитку», де визначити механізм поетапного переходу від тріступеневої бюджетної моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами до двоступеневої для забезпечення бюджетних відносин для бюджетів об'єднаних територіальних громад у 2017 році.

8. Міністерству фінансів України, Національному банку України розробити Концепцію взаємодії у сфері управління державними фінансами – для убезпечення національних інтересів держави в економічній сфері від ризиків нестабільності офіційного курсу гривні при визначенні сум погашення зовнішнього та частини внутрішнього боргу, номінованого в іноземних валютах, а також при проведенні певних витрат бюджету, що здійснюються в іноземній валюті.

Формування ефективної бюджетної політики та дієвої моделі управління державними фінансами є запорукою стабілізації динаміки соціально-економічного розвитку та забезпечення фінансової безпеки держави.

Відділ фінансової безпеки

(Н.В. Корень)