

**ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ:
МЕТОДИКИ ОЦІНКИ ДЕРЖДЕПАРТАМЕНТУ США ТА
МІЖНАРОДНОГО БЮДЖЕТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

Анотація. Проаналізовано такий інформаційно-комунікаційний ресурс успішного функціонування фінансової сфери суспільства як транспарентність бюджетів різних країн світу, що одержують відповідну фінансово-економічну допомогу. Досліджено сутність та зміст транспарентності бюджетного процесу та методики оцінки транспарентності бюджетів країн світу міжнародними фінансовими організаціями та держдепартаментом США. Сформульовано напрямки підвищення податково-бюджетної прозорості України для вдосконалення системи керування бюджетом країни та забезпечення її інвестиційної привабливості та сприятливого іміджу.

Ключові слова: бюджетний процес, відкритість, гласність, Міжнародне бюджетне партнерство, підзвітність, прозорість, публічність, транспарентність, США, Україна.

Annotation. Analyzed such information and communication resources the successful functioning of the financial sector of society as a budget transparency of the different countries around the World who receive appropriate financial and economic assistance. The essence and content of the transparency of the budget process and methodology for assessing budget transparency of the

* доктор політичних наук, завідувач кафедри міжнародної інформації, Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

countries of the world by international financial organizations and the US State Department. Formulated ways of increasing fiscal transparency in Ukraine to improve budget management system of the country and ensure its investment attractiveness and favorable image.

Key words: *budget process, openness, disclosure, International Budget Partnership, accountability, clarity (clearness), publicity, USA, Ukraine.*

Аннотація. Проаналізовано такий інформаційно-комунікаційний ресурс успішного функціонування фінансової сфери суспільства як транспарентність бюджетів різних країн світу, які отримують відповідну фінансово-економічну допомогу. Досліджено сутність і зміст транспарентності бюджетного процесу і методики оцінки транспарентності бюджетів країн світу міжнародними фінансовими організаціями і департаментом США. Сформульовано напрями підвищення податково-бюджетної прозорості України для удосконалення системи управління бюджетом країни і забезпечення її інвестиційної привабливості і сприятливого іміджу.

Ключевые слова: *бюджетный процесс, открытость, гласность, Международное бюджетное партнерство, подотчетность, прозрачность, публичность, транспарентность, США, Украина.*

Постановка проблеми. Важливою умовою успішного функціонування фінансової сфери суспільства дедалі більше стає використання інформаційно-комунікаційного ресурсу. Він може розглядатися не лише як складова фінансово-економічної політики, але й як чинник позитивного іміджу країн і компаній у міжнародному інформаційному просторі. Транспарентність фінансової сфери вважається одним з найпотужніших засобів боротьби проти корупції, марнотратства і поганого управління, оскільки забезпечує основу, що дозволить

громадянському суспільству притягнути політиків до відповідальності та забезпечити необхідні соціальні зміни.

Сучасна криза збільшила вимоги міжнародних організацій і міжнародного бізнесу до транспарентності владної і фінансової інформації. Аналітики справедливо стверджують, що економічна й фінансова кризи не були б настільки гострими при умові доступу до більш повної інформації, зокрема про бюджетну політику різних країн. Завдяки транспарентності існуючі ризики було б легше оцінити, а ресурси краще розподілити та прийняти своєчасні заходи у разі своєчасного отримання інформації про проблеми, що виникли. Не випадково сьогодні міжнародні організації та окремі держави-донори застосовують різні інструменти оцінки транспарентності бюджетів різних країн світу, що одержують відповідну фінансово-економічну допомогу.

Все це обумовлює актуальність дослідження методик оцінки транспарентності бюджетів країн світу неурядовою міжнародною організацією «Міжнародне бюджетне партнерство» і держдепартаментом США та виявлення напрямків підвищення податково-бюджетної прозорості нашої країни, що можуть сприяти вдосконаленню системи керування бюджетом та оптимізації економічних реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття «транспарентність бюджетного процесу» та «розкриття інформації» про стан формування та використання фінансових ресурсів до сих пір детально висвітлювалася переважно у працях зарубіжних вчених. Проте останнім часом стали з'являтися і дослідження вітчизняних науковців. Зокрема, теоретичні підходи до транспарентності у різних сферах життя суспільства напрацьовані в рамках досліджень вітчизняних авторів [1; 2; 4-10] та інших, переважно фахівців, що займаються аналізом фінансових проблем, значно менше сьогодні досліджується ця проблематика фахівцями з інвестор рилейшнз, які забезпечують різні рівні фінансових комунікацій.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Незважаючи на певний рівень теоретичних розробок, подальшого дослідження потребує вивчення транспарентності бюджету України в контексті забезпечення її інвестиційної привабливості та сприятливого іміджу. Важливість цих проблем і недостатній рівень їх висвітлення у наукових публікаціях обумовили актуальність теми статті, її мету, завдання і зміст.

Формулювання цілей статті. Враховуючи те, що зараз Україна є активним отримувачем фінансово-економічної допомоги, **метою** нашої праці стало дослідження критеріїв відкритості та прозорості, що стають засобом оцінювання перспектив отримання такої допомоги, та рейтингових позицій нашої країни у дослідженнях Міжнародного бюджетного партнерства та Звіті держдепартаменту США про податково-бюджетну прозорість за 2014 р.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Прозорість використання публічних коштів може зробити бюджетну систему відкритою та підзвітною не лише для країн та організацій-донорів, але і для громадянського суспільства. Транспарентність бюджетного процесу надає громадянськості можливість впливати на прийняття рішень, оскільки дозволяє, дивлячись на тенденції витрат; порівнювати їх для різних секторів господарства і потреб різних груп населення.

Транспарентність походить від англійського *transparency* і визначається у словниках як достовірність, ясність і можливість легкої перевірки відомостей про що-небудь; відсутність секретності. Поняття транспарентності часто вживають поряд з поняттями прозорість, відкритість (*openness*), гласність (*disclosure*), прозорість (*clarity, clearness*), публічність (*publicity*), підзвітність (*accountability*). І хоча кожне з них має свою специфіку застосування, деякі дослідники розглядають ці терміни як синонімічні в контексті відкритого суспільства. Інші не просто розділяють

ці терміни, але і трактують їх як атрибутивні характеристики транспарентності [6]. Остання позиція більш за все імпонує нам, а тому до атрибутів транспарентності (неодмінних сутнісних характеристик феномену транспарентності), ми відносимо не лише гласність, відкритість, прозорість, але й публічність та підзвітність, без яких навряд чи можливо з'ясувати сутність транспарентності повною мірою.

У Звіті Держдепартаменту США податково-бюджетна транспарентність визначається як «критично важлива компонента ефективного управління державними фінансами, що допомагає зміцнювати довіру учасників ринку і створює передумови для стійкого економічного розвитку. Прозорість також забезпечує доступність державного бюджету для рядових громадян і в такий спосіб допомагає забезпечити підзвітність керівництва країни» [12].

Аналітики справедливо вважають, щоб державні бюджети управлялися ефективно і відповідно до потреб країни, повинна бути широко доступна повна інформація про бюджет, повинні бути забезпечені реальні можливості для громадськості та громадян щодо активної участі у прийнятті рішень з бюджетної політики і контролю за бюджетним процесом, повинен здійснюватися незалежний контроль з боку законодавчої влади та аудиту. Досягнення консенсусу щодо відкритості бюджетів стає зараз важливіше, ніж будь-коли раніше [10].

Організація «Міжнародне бюджетне партнерство» звертає увагу на кілька чинників, що обумовлюють потребу у транспарентності бюджетів країн світу:

- прозорість може допомогти залучити більше дешеві міжнародні кредити: вона встановила, що після обліку різних економічних змінних, країни з більше високим показником прозорості бюджетно-податкової сфери мають більше високий кредитний рейтинг і більше низький розрив між позиковими й кредитними ставками, знижуючи, таким чином, вартість кредиту держави;

- непрозорість у фінансових питаннях може *підірвати дисципліну в бюджетно-податковій сфері*: дослідження Міжнародного Валютного Фонду (МВФ) установило, що одним з істотних методів розрахунку фінансової надійності й спроможності країни є показник прозорості її фінансових систем і практик. Розглядаючи недавню глобальну економічну кризу, дослідження МВФ співвідносить майже чверть несподіваної державної заборгованості серед досліджуваних країн з відсутністю доступної інформації про фінансове становище уряду;

- прозорість і суспільна участь допомагають виявити витоки й поліпшити ефективність державних видатків, виявивши факти використання коштів не за призначенням і зобов'язуючи уряд повернути гроші, витрачені необґрунтовано;

- прозорість і суспільна участь сприяють справедливому розподілу національних ресурсів відповідно до національних пріоритетів [11].

Стандарти бюджетної транспарентності досліджувалися різними суб'єктами соціальними суб'єктами, що зацікавлені у розвитку прозорості бюджетного процесу: міжнародними фінансовими інститутами, національними і регіональними органами влади та інститутами громадянського суспільства. Оскільки кожний з них мав прагнув досягти власних цілей, орієнтувався на різні критерії оцінки та методики дослідження бюджетної транспарентності, проте всі вони фактично виходили з факту значного впливу прозорості бюджету на його ефективну реалізацію та формування. Так, Міжнародний валютний фонд (МВФ), Всесвітній банк і Організація по економічному співробітництву й розвитку (ОЕСР) розробили ґрунтовні анкети й діагностичні інструменти для розгляду прозорості податково-фінансової сфери, керування державними видатками, практики й процедур бюджетного процесу. Аналітики приватного сектору та організації громадянського суспільства також створили свої власні методики оцінки прозорості бюджету. Всі ці

інструменти у своїй сукупності висвітлюють усе широту й складність питання про прозорість бюджету [11].

Державний департамент США здійснює, зокрема щорічні огляди податково-бюджетної прозорості держав, що одержують допомогу від США. Це дозволяє не лише переконатися в доцільності використання коштів американських платників податків, але і підтримати діалог з урядами для вдосконалення податково-бюджетних показників, зміцнення макроекономічної стабільності і поліпшення перспектив розвитку країн.

Методика, розроблена Держдепартаментом раніше, фактично містить мінімальні вимоги щодо податково-бюджетної прозорості. При проведенні аналізу за 2014 (фінансування Державного департаменту США і Агентство США з міжнародного розвитку для 2014 фінансового року склала 46900000000 дол.) фінансовий рік, вона була дещо вдосконалена. Зокрема, вперше від держав почали вимагати звіт для громадськості, оскільки багато хто з конгресменів висловлював стурбованість тим, що іноземні уряди, зловживаючи своїми власними ресурсами, потім звертаються за допомогою для власного населення. Помічник сенатора Т. Ризер, наприклад, зазначав, що сенатори «не хочуть надавати допомогу урядам, чиї чиновники витрачають державні кошти для особистого збагачення, а не для задоволення потреб свого народу... занадто довго ми допомагаємо країнам, не наполягаючи на тому, що їхні уряди прозоро витрачали свої ресурси». Він підкреслював, що треба дотримуватися принципу підзвітності уряду своєму народові [14].

Оцінка податково-бюджетної прозорості урядів, які одержували допомогу безпосередньо від уряду США й/або за допомогою партнерів-виконавців, здійснювалася станом на 17 січня 2014 р. і ґрунтувалася на інформації, наданої посольствами й консульствами США, іншими державних відомствами США, міжнародними організаціями та організаціями громадянського суспільства.

Безпосередньо з'ясовувалося, чи оприлюднили уряди свою бюджетну документацію, чи існує незалежний вищий орган фінансового контролю або аналогічний йому орган, що проводить щорічну перевірку фінансової звітності для того, щоб забезпечити її відповідність міжнародним принципам бухгалтерського обліку, оцінювалася наявність опублікованих критеріїв і процедур висновку урядових контрактів і видачі ліцензій на видобуток корисних копалин, включаючи проведення тендерів і розподіл концесій [12].

Держдепартамент США застосовував наступні критерії для підтвердження відповідності мінімальним вимогам по податково-бюджетній прозорості. Бюджетна інформація повинна бути:

- *повноцінною* (містити досить повну картину доходів уряду, зокрема доходів від природних ресурсів, планованих видатків, асигнувань й надходжень від великих державних підприємств, значних наявних або безготівкових коштів, включаючи допомогу іноземних держав тощо; разом з тим при проведенні оцінки приймалося до уваги, що бюджети на військові й/або розвідувальні цілі часто недоступні для суспільного ознайомлення з міркуваннях національної безпеки);
- *достовірною* (якщо вони точні й вчасно публікуються для ознайомлення);
- *відкритою* для загального ознайомлення (широкодоступна в Інтернеті, у державних установах або в бібліотеках, може надаватися за запитом або продаватися за номінальну плату в державній установі тощо) [12].

Аналіз зібраної інформації виявив, що в 50 з 140 державах, які були потенційними одержувачами допомоги і які оцінювалися, не виконувалися мінімальні вимоги з податково-бюджетній прозорості. Урядам 11 країн удалося значно наблизитися до відповідності мінімальним вимогам з податково-бюджетній прозорості. До урядів, що не відповідають

мінімальним вимогам з податково-бюджетній прозорості і у яких відсутній значний прогрес, на жаль, була віднесена і Україна.

Ось як коментується у Звіті ситуація в нашій країні: «Незважаючи на те, що національний бюджет України й звіти про його виконанні є надбанням гласності, у державному бюджеті не був зазначений квазіфіскальний дефіцит в енергетичній галузі. Органу фінансового контролю не дозволялося перевіряти дані про доходи колишнього уряду або фінансові показники великих державних підприємств. Не публікувалася інформація про критерії проведення тендерів у сфері природних ресурсів – за винятком договорів про розділ продукції в нафтогазовій галузі» [12].

Оцінки держдепартаменту США корелюють з *Індексом відкритості бюджету*, який визначає, чи надає уряд доступ до основних бюджетних документів, а також чи є ці документи зрозумілими, вчасними і корисними (за результатами опитування «Відкритий бюджет» Міжнародного бюджетного партнерства – міжнародна неурядова організація, що співпрацює с громадянськими суспільствами у всьому світу для використання аналізу бюджету як інструменту для поліпшення управління та скорочення бідності.). Він останнім часом є мірилом бюджетної транспарентності країн світу. З 2006 р. опитування робилися кожні два роки неурядовими експертами. З вересня 2014 р. відбувається щомісячне оновлення веб-сайту OBS Tracker (<http://www.obstracker.org/>), який дозволить всім зацікавленим особам бути в курсі процесу публікації урядом певної країни бюджетних документів як того вимагають міжнародні стандарти транспарентності державних фінансів.

За допомогою Індексу відкритості бюджету оцінюються вісім основних бюджетних документів, які мають надаватися урядом (Попередній проект бюджету, Проект бюджету виконавчої, Затверджений бюджет, Громадський бюджет, Звіт про стан протягом року, Піврічний звіт, Річний звіт, Аудиторський звіт), а також якість їхньої підготовки –

зрозумілість, своєчасність й корисність. Бали, за відповіді на 95 з 125 питань Індексу, використовуються для підрахунку об'єктивних оцінок і класифікації відносної прозорості кожної з досліджуваних країн. Їх сума становить Індекс відкритості бюджету, єдиний незалежний і порівняльний показник прозорості бюджету.

У 2012 р. було зафіксовано, що національні бюджети 77 зі 100 досліджуваних держав, не дотримуються базових стандартів бюджетної прозорості. У першій п'ятірці рейтингу відкритості бюджетних показників опинились Нова Зеландія, Південно-Африканська Республіка (ПАР), Велика Британія, Швеція і Норвегія. Нуль балів за відкритість бюджетів отримали Екваторіальна Гвінея, Бірма (М'янма) і Катар. Україна отримала 54 бали зі 100 можливих за рівень відкритості інформації про бюджет, що небагато перевищує середню оцінку в 43 бала для всіх 100 досліджуваних країн. Показник України вказує на те, що уряд надає суспільству лише деяку інформацію про бюджет уряду країни і його фінансову діяльність протягом бюджетного року. Подібна ситуація у підгрупі країн з «певною» інформацією про бюджет – Грузія, Намібія (55 балів) і Гондурас (53 бали). Румунія має ще гірші результати за Україну, попри членство в Євросоюзі (49 місце). Значно більш сприятливим цей показник у, Болгарії, Чеської республіки, Польщі, Росії й Словаччині [13].

Отримані дані щодо України свідчать про недостатнє виконання нею стандартів відкритості та прозорості фінансів. Рекомендації у Звіті держдепартаменту США стосуються, перш за все, підвищення транспарентності бюджетної сфери за рахунок включення квазі-фіскальних заходів в енергетичному секторі, що дозволяє переглянути доходи уряду й фінансові показники державних підприємств, і публічних критеріїв для всіх тендерах природних ресурсів [12].

Міжнародне бюджетне партнерство рекомендує Україні, перш за все, збільшення прозорості бюджету здійснювати за рахунок

- підготовки і оприлюднення *Середньорічного звіту* (це вдало роблять Болгарія, Чеська республіка, Польща, Румунія й Словаччина);
- створення й опублікування *Громадського бюджету*, що призначений для того, щоб широка громадськість могла розуміти плани уряду з оптимізації державних доходів і витрат суспільних коштів для досягнення цілей державної політики;
- поліпшення всеосяжного характеру *діючого бюджету* описуючи (макроекономічну й фіскальну структуру уряду);
- збільшення всеосяжного характеру Бюджетної пропозиції виконавчої влади, особливо у наданні інформації в таких областях: витрати за рік, дані про неподаткові доходи, державний борг, вплив макроекономічних прогнозів на бюджет, позабюджетні фонди, джерела донорської допомоги як фінансової, так і натуральної тощо;
- покращення якості всіх інших звітів [3].

Експерт Міжнародного центру перспективних досліджень І. Газізуллін зазначає, що «уряд України може суттєво підвищити прозорість бюджету практично без додаткових витрат на впровадження необхідних заходів. Для цього треба: публікувати середньорічний звіт, який нині готують лише для внутрішнього користування; складати та публікувати бюджет для громадян; включати в діючий бюджет докладний опис макроекономічного та фіскального середовища» [2].

Висновки. Підбиваючи підсумки проведеного дослідження, можна зазначити, що у галузі транспарентності бюджету України існують серйозні проблеми, що підтверджується дослідженнями Міжнародного бюджетного партнерства та держдепартаменту США. Їх вирішення потребує не лише забезпечення доступу до бюджетної інформації, але і формування спеціального інституту транспарентності бюджетного процесу, що потребує створення відповідних структур інвестор рилейшнз, налагодженої системи інформування з питань створення та реалізації бюджету країни, нормативно-правової основи її функціонування та

ефективних процедур і алгоритмів забезпечення прозорості бюджетів різного рівня. Особливої уваги, на наш погляд, активізація громадянського суспільства, оскільки «сама прозорість не достатня для поліпшення ефективності правління. Прозорість, разом з можливостями суспільної участі в складанні бюджету, може поліпшити позитивний результат у зв'язку з відкритим складанням бюджету» [3].

Список використаних джерел

1. Дем'янюк А.В. Забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні / А.В. Дем'янюк // Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : монограф. / за ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль: Економічна думка, 2008. – С. 90-100.
2. Експерт розповів, як майже без витрат істотно підвищити прозорість бюджету [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.ukrinform.ua/ukr/news/ekspert_rozpoviv_yak_mayge_bez_vitrat_istotno_pidvishchiti_prozorist_byudgetu_1797226.
3. Исследование открытости бюджета 2012 Украина [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://old.icps.com.ua/files/articles/75/83/OBI2012-UkraineCS-Russian.pdf>.
4. Іваницька О. Прозорість фінансово-бюджетної системи України: нові стандарти [Електронний ресурс] / О. Іваницька // Независимый Аудитор. — Режим доступу: http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/1157?view=material.
5. Концепція Державної цільової програми створення та розвитку інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=283476&cat_id=283464.

6. Крет О.В. Інституалізація транспарентності державної влади : автореф. дис. На здоб. наук.ступ. канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / О.В. Крет; Чернів.нац. ун-т ім. Ю.Федьковича. – Чернівці : 2010. – 20 с.

7. Міжнародні стандарти відкритості та прозорості громадських фінансів в законодавстві та практиці України. Спроба оцінки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2003/2003_01/Project%20output/2003_01_ukr_2.pdf.

8. Савченко К. В. Транспарентність функціонування державних стабілізаційних фондів: світова практика [Електронний ресурс] / К.В. Савченко // Механізм регулювання економіки. – 2011. – № 4 — Режим доступу: http://mer.fem.sumdu.edu.ua/content/acticles/issue_15/K_V_SavchenkoTransparen_of_state_stabilizing_funds_functioning_world_practice.pdf.

9. Тихомирова Є. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні / Є.Б. Тихомирова // Наукові записки. Т. 20. Політичні науки / Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». — К. : Видавн. дім «КМ Академія», 2002. — С. 39-43.

10. Цюцюра С.В. Основні тенденції прозорості бюджетного процесу / С.В. Цюцюра, О.В. Криворучко, М.І. Цюцюра // Управління розвитком складних систем. – 2013. – №13. С.66-68.

11. 2012 Guide to the Open Budget Questionnaire [Electronic resource]. – Mode of access: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-OBS2012_Final.pdf.

12. 2014 Fiscal Transparency Report. U.S. department of state fy 2014 fiscal transparency report pursuant to section 7031(b)(3) of the department of state, foreign operations and related programs appropriations act, 2014 (div. k, p. l. 113-76) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.state.gov/e/eb/ifd/oma/235938.htm>

13. Open budget survey 2012 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>.

14. State Department Quietly Releases Fiscal Transparency Report. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.usnews.com/news/articles/2015/02/06/state-department-quietly-releases-fiscal-transparency-report>.