

Т. Д. Косова,

доктор економічних наук

І. А. Ангеліна

кандидат економічних наук

Донецький національний університет економіки

і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського

м. Донецьк

## КОДЕКС ФІСКАЛЬНОЇ ПРОЗОРОСТІ: ІНІЦІАТИВИ МВФ

Реалізація принципів ефективного управління державними фінансами і забезпечення підзвітності урядів вимагатиме відповідного інформаційного забезпечення. Підвищення міри фінансової прозорості допомагає створити умови для прийняття інформованих економічних рішень, сформулювати достовірне уявлення про стан державних фінансів, відповідні перспективи і ризики. Проблеми функціонування державних фінансів привертають увагу багатьох вчених. Стаття О. А. Швагер присвячена дослідженню питання визначення поняття «державна казна», його правового режиму та співвідношенню з іншими суміжними фінансово-правовими категоріями [1, с. 65].

У наукових роботах О. В. Дейнеки, Н. А. Дехтяр, Т. В. Турченко, А. Ю. Третяк досліджено теоретичні та практичні засади оцінки ефективності функціонування фінансів державного сектора економіки [2; 3], обґрунтовано місце фінансів державного сектора економіки в системі державних фінансів України [4], досліджено види суб'єктів державного сектора, проаналізовано та узагальнено їх класифікаційні ознаки, а також запропоновано виділення у складі державного сектора економіки державного унітарного та державного корпоративного секторів [5]. Дисертаційну роботу Д. М. Дмитренко присвячено розвитку теоретичних і методичних основ реструктуризації фінансової системи, розробці методичних підходів і практичних рекомендацій, направлених на розвиток фінансової системи країни у контексті глобалізації [6]. Вченими узагальнено зарубіжний досвід функціонування державних фінансів на прикладі Республіки Болгарія [7], Республіки Польща [8], досліджено стан відповідності реалізації бюджетної політики України у сфері формування та використання державних видатків принципам організації бюджетних відносин європейського співтовариства [9], розглядаються шляхи подолання вертикальних фінансових дисбалансів у зарубіжних країнах, на цій основі запропоновано заходи щодо покращення дієвості механізму фінансового вирівнювання в Україні [10]. У статті М. І. Макаренко викладено основні вимоги до дотримання стандартів і норм статистики державних фінансів, сформульовані Міжнарод-

ним валютним фондом для України та інших перехідних країн [11, с. 115].

Утім, високо оцінюючи роботи вказаних авторів, слід зазначити, що недостатньо уваги приділяється проблемам поширення ініціатив МВФ щодо підвищення фінансової прозорості.

**Метою** статті є узагальнення рекомендацій МВФ по забезпеченню прозорості бюджетно-податкової сфери як основи ефективного функціонування державних фінансів.

У 1998 р. Міжнародний Валютний Фонд (МВФ) представив «Кодекс належної практики по забезпеченню прозорості в бюджетно-податковій сфері», результатом чого стала добровільна програма по підготовці оцінок прозорості в бюджетно-податковій сфері, названих модулями. Ідея прийняття Кодексу полягала у тому, що прозорість в бюджетно-податковій сфері є ключовою складовою належного управління, яке грає ключову роль в досягненні макроекономічної стабільності і високоякісного зростання. В основі переглянутих редакцій Кодексу і Керівництва 2007 р. по забезпеченню прозорості в бюджетно-податковій сфері [12] лежать такі принципи: по-перше, надання вичерпної і надійної інформації про минулу, поточну і майбутню діяльність органів державного управління, її доступність сприяє прийняттю більш обґрунтованих і якісних економічних рішень, допомагає виявити потенційні ризики для перспективного стану бюджетно-податкової сфери, скорегувати податково-бюджетну політику у відповідь на зміни економічних умов і, відповідно, зменшити частоту і гостроту криз; по-друге, забезпечення підзвітності органів державного управління за вибрані ними заходи політики перед громадянами; по-третє, отримання доступу до міжнародних ринків капіталу на сприятливіших умовах. Посилення контролю з боку громадянського суспільства і міжнародних ринків ще більше сприяє реалізації першої мети, створюючи у органів державного управління стимули для проведення зваженої економічної політики і досягнення більшої фінансової стабільності.

Усі країни мають забезпечувати прозорість у бюджетно-податковій сфері, тому Кодекс визначає належну практику, добитися якої здатні країни, що знаходяться на усіх рівнях економічного розвитку.

Кодекс є одним з 12 фінансових стандартів, визнаних міжнародним співтовариством, по яких готуються Доповіді про дотримання стандартів і кодексів (Reports on the Observance of Standards and Codes, ROSCs). Окрім питань прозорості в бюджетно-податковій сфері, МВФ розробив стандарти, що стосуються даних, а також прозорості грошово-кредитної і фінансової політики, оскільки ці сфери тісно пов'язані між собою, а іноді перетинаються. Дотримання державою-членом стандартів відносно прозорості доповнює собою здійснюваний МВФ нагляд, який передбачає моніторинг і консультації з офіційними органами країни по широкому кругу питань економічної політики для оцінки чинників економічної уразливості.

Мета ROSCs по бюджетно-податковій сфері полягає в тому, щоби виявити сильні сторони і вразливі місця для встановлення пріоритетних завдань по зміцненню фіскальних інститутів країни. Ці доповіді виявляють важливі фіскальні ризики і підвищують обізнаність про них, відіграючи корисну роль у процесі нагляду. Світова практика переконує, що оцінки і рекомендації, що містяться в ROSCs по бюджетно-податковій сфері, виявилися корисними органам державного управління у визначенні своїх потреб по зміцненню потенціалу і тим самим перетворилися на важливе джерело інформації для встановлення пріоритетів відносно напрямів можливої технічної допомоги з боку МВФ і інших організацій, що надають таку допомогу.

ROSCs по бюджетно-податковій сфері готуються по запиту офіційних органів країни. З 1999 р. МВФ провів 111 таких оцінок у 94 країнах світу, у т.ч. 6 в Україні: Банківський нагляд (листопад 2003 р.), Поширення даних (серпень 2003 р.), Фінансова прозорість (вересень 1999 р., квітень 2004 р.), Прозорість грошово-фінансової політики (листопад 2003 р.), Платіжні системи (листопад 2003 р.) [13]. Рішення про підготовку і публікацію ROSCs приймаються добровільно і свідчить про намір країни поліпшити прозорість у бюджетно-податковій сфері. Такі поліпшення можуть періодично відзначатися в публікованих оновленнях доповідях або повторних оцінках прозорості в бюджетно-податковій сфері і підкріплюватися позитивною реакцією на ці доповіді з боку приватних ринків і донорів. Загальноновизнано, що це сприяє підвищенню довіри суспільства до управління державними фінансами, а більш інформоване громадянське суспільство здатне приймати і просувати ефективніші рішення в податково-бюджетній сфері.

З часу першого видання в 1998 р. і останнього оновлення в 2007 р. Кодекс належної практики по забезпеченню прозорості в бюджетно-податковій сфері МВФ і супутнє керівництво є центральними ланками в глобальній архітектурі стандартів фіскальної прозорості. За період з кінця 1990-х років

були досягнуті значні поліпшення охоплення, якості і своєчасності надання інформації про державні фінанси, але криза, що вибухнула в 2008 р., виявила істотні недоліки, навіть в країнах з розвинутою економікою, в розумінні стану державних фінансів і відповідних перспектив і ризиків. У недавньому документі МВФ з питань політики підкреслювалася необхідність зміцнення існуючих стандартів фіскальної прозорості і механізмів моніторингу, включаючи Кодекс прозорості в бюджетно-податковій сфері і інструменти оцінки, з урахуванням уроків кризи і для запобігання поверненню до непрозорої бюджетної практики в майбутні періоди.

Протягом 1 півріччя 2013 р. МВФ проводив консультації з урядами, групами громадянського суспільства, академічними кругами і учасниками фінансових ринків відносно шляхів зміцнення стандартів фіскальної прозорості і інструментів її оцінки. Коментарі, отримані в ході цього першого раунду консультацій, відбиті у випущеному 1 липня 2013 р. проекті переглянутого Кодексу. У рамках цього нового раунду консультацій з громадськістю МВФ просить додаткові відгуки, які будуть враховані при підготовці остаточного варіанту Кодексу [14]. Переглянутий Кодекс покликаний підвищити рівень розробки і проведення політики підвітності у використанні державних коштів, посилити стандарти фіскальної звітності з урахуванням уроків недавньої економічної кризи, виявити і усунути пропуски в публікованій фіскальній інформації, а також сприяти підвищенню міри фіскальної прозорості в країнах з будь-яким рівнем розвитку. Ці зміни покликані дати органам державного управління, громадянам і учасникам ринків повніше уявлення про стан державних фінансів.

Фіскальна прозорість – повнота, ясність, достовірність, своєчасність і актуальність публікованої інформації про стан державних фінансів у минулому, у поточному і майбутньому часі - є найважливішим елементом в розробці і проведенні дієвої бюджетно-податкової політики. У все більшому числі емпіричних досліджень відзначається позитивний зв'язок між фіскальною прозорістю, бюджетними результатами і уявленнями про платоспроможність бюджету [15].

Пропонована структура і зміст переглянутого Кодексу прозорості в бюджетно-податковій сфері по ряду аспектів відрізняються від існуючого Кодексу. Конкретніше, новий Кодекс має наступні особливості:

- більше уваги приділяється продуктам бюджетної звітності. Багато принципів Кодексу 2007 р. ґрунтувалися на чіткості юридичних, інституціональних і процедурних механізмів фіскальної звітності. У переглянутому Кодексі більшість цих принципів збережені, але перероблені з акцентом на якість самої фіскальної звітності як об'єктивної основи для оцінки рівня фактичної прозорості. З

цією метою переглянутий Кодекс будується на трьох ключових аспектах розкриття бюджетної інформації: бюджетна звітність, прогнозуванні і складанні бюджету; аналіз бюджетних ризиків і управління ними.

- виділяються питання, що мають найважливіше значення для розробки і проведення макроекономічної політики, зокрема оцінка державних витрат і фінансової підзвітності (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA), аналіз бюджетних ризиків і управління ними. У той же час в переглянутому проекті Кодексу відсутні принципи Кодексу 2007 р., що стосуються, наприклад, зайнятості в державному секторі, закупівель і процедур внутрішнього аудиту, оскільки ці питання, що мають більше управлінський характер, охоплені конкретними показниками діяльності в основі PEFA, яка є розвитком програм управління публічними фінансами (The public financial management, PFM), системи оцінки ефективності (Performance Measurement Framework, PMF). В основі PEFA лежить оцінка загальної бюджетної дисципліни, стратегічного розподілу ресурсів, ефективного використання ресурсів для надання послуг;

- враховано уроки кризи завдяки розширенню інституціонального охоплення бюджетної звітності, повнішої інформації про державні баланси активів і пасивів, частішому і більш своєчасному наданню бюджетної інформації, вдосконаленню аналізу бюджетних ризиків, активному фіскальному нагляду за субнаціональними структурами і державними корпораціями, більшої узгодженості бюджетних прогнозів, бюджетних звітів, що готуються впродовж року, і бюджетних даних на кінець року;

- передбачає диференційовану практику. У Кодексі 2007 р. було встановлено єдиний стандарт належної практики в кожній сфері, тоді як в переглянутому Кодексі проводяться відмінності між базовою, належною і передовою практикою по кожному з його 45 принципів. Це дозволяє країнам визначити ряд досяжних орієнтирів на шляху до повної відповідності передовим міжнародним стандартам;

- містить кількісні індикатори фіскальної прозорості для ретельнішого аналізу якості публікованих бюджетно-податкових даних і існуючих недоліків у практиці фіскальної прозорості: показники міри охоплення бюджетної звітності, надійності бюджетних прогнозів і розміру, не відображених у звітності умовних зобов'язань.

Переглянутий Кодекс прозорості в бюджетно-податковій сфері також служить основою для нової оцінки фіскальної прозорості (ОФП), яка вводиться замість ROSCs по бюджетній сфері і дозволяє країнам отримати більш аналітичні, порівняльні оцінки своєї практики забезпечення фіскальної прозо-

рості, які служать керівництвом до дії. Нова ОФП містить наступні основні удосконалення:

- доступніша форма оцінки: звіти ОФП містять набір зведених «теплових карт», які дають країнам ясну картину їх сильних сторін і аспектів, що вимагають доопрацювання, в області фіскальної прозорості відносно принципів і практики Кодексу і тим самим дозволяють їм порівнювати свої результати з іншими країнами, а також визначати потреби в проведенні реформ;

- ретельніший аналіз: основна увага приділяється достатності і якості бюджетних даних, що надаються, і величині існуючих недоліків на основі кількісних індикаторів фіскальної прозорості, що містяться в Кодексі;

- належна послідовність плану дій із забезпечення фіскальної прозорості: визначення конкретних кроків, які країні необхідно здійснити в середньостроковій перспективі для проведення найважливіших реформ, необхідних в області фіскальної прозорості;

- оцінки трьох самостійних модулів: бюджетна звітність, прогнозування і складання бюджету, аналіз ризиків і управління ризиками. Ці модулі можуть заповнюватися незалежним чином, що забезпечує можливість для більше цілеспрямованих оцінок, орієнтованих на найбільш актуальні питання прозорості у відповідній країні.

Після оприлюднення проекту Кодексу МВФ на пілотній основі проводить нові ОФП у ряді країн з розвинутою економікою, країн з ринком, що формується, і країн з низькими рівнем розвитку в Європі і Латинській Америці, і результати цих оцінок використовуються для подальшого вдосконалення принципів і практики в проекті переглянутого Кодексу. МВФ припускає опублікувати підсумкові доповіді за цими пілотними оцінками з дозволу офіційних органів відповідних країн.

Окремо зробимо наголос на призначення PEFA, яка має такі цілі: надання достовірної інформації про виконання системами, процесами і установами протягом тривалого часу вимог управління державними фінансами (PFM); внесок у процес реформування державного управління шляхом визначення, якою мірою реформи підвищують продуктивність, ідентифікації успіху реформ та їх продовження; сприяння гармонізації діалогу по ефективності PFM, потреб у реформуванні та донорської підтримки між урядом і донорами навколо загальної оцінки ефективності управління державними фінансами на основі скорочення операційних витрат для урядів країн.

Структура PEFA була створена як аналітичний інструмент високого рівня, який складається з набору 31 індикаторів і опорного звіту про виконання PFM, в якому міститься огляд виконання системи управління державними фінансами країни (рис. 1).



Рис. 1. Концептуальна схема механізму оцінки ефективності PEFA (власна розробка)

Механізм PEFA дозволяє провести надійну, всеосяжну діагностику на основі фактичних даних, які можна порівнювати з ходом часу для моніторингу результатів зусиль по реформуванню суспільного управління державними фінансами. Він може використовуватися органами державного управління для внутрішніх оцінок в країні, а також зовнішніми агентствами через забезпечення узгодження та стандартизації запитуваної інформації і загальний інструментарій оцінки.

#### Висновки:

1. Розглянуто еволюцію впровадження Кодексу належної практики по забезпеченню прозорості в бюджетно-податковій сфері в редакціях 1998 р., 2007 р., 2013 р. Встановлено, що основними змінами в останній редакції Кодексу є: запровадження механізму оцінки державних витрат і фінансової підзвітності (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA), диференційована практика оцінки дотримання принципів фіскальної прозорості, заміна Доповіді про дотримання стандартів і кодексів (Reports on the Observance of Standards and Codes, ROSCs) оцінкою фіскальної прозорості (ОФП).

2. До основних напрямів удосконалення ОФП слід віднести: доступнішу форму оцінки (набір зведених «теплових карт»), ретельніший аналіз, належну послідовність плану дій із забезпечення

фіскальної прозорості; оцінку трьох самостійних модулів: бюджетна звітність, прогнозування і складання бюджету, аналіз ризиків і управління ризиками.

3. Формалізовано концептуальну схему механізму оцінки ефективності PEFA. Забезпечуючи загальний пул інформації для вимірювання та моніторингу управління державними фінансами, росту продуктивності і створення загальної платформи для діалогу про реформу PFM, підхід PEFA сприятиме розвитку ефективних систем управління державними фінансами країн світу.

Перспективами подальших досліджень є розробка рекомендацій із адаптації механізму оцінки ефективності PEFA до умов бюджетного процесу в Україні.

#### Література

1. Швагер, О. А. Щодо визначення поняття «державна казна» [Текст] / О. А. Швагер // Правовий вісник УАБС. – 2013. – № 2(9). – С. 62–65.

2. Дейнека, О. В. Ефективність функціонування фінансів державного сектора економіки України [Текст] : дис. ... к. е. н. : спец. 08.00.08 - гроші, фінанси і кредит / О. В. Дейнека; Державний вищий навчальний заклад «Українська академія

банківської справи Національного банку України». – Суми : [Б. В.], 2010. – 220 с.

3. Турченко, Т. В. Проблеми сучасної фінансової системи України та пропозиції щодо її ефективного економічного розвитку [Текст] / Т. В. Турченко, А. Ю. Третяк // Економічний аналіз. – 2012. – Вип. 11. – С. 255-258.

4. Дехтяр Н. А. Основи функціонування фінансів державного сектора як складової фінансової системи [Текст] / Н. А. Дехтяр, О. В. Дейнека // Вісник Української академії банківської справи. – 2009. – 1(26). – С. 58–64.

5. Дейнека, О. В. Систематизація суб'єктів державного сектора економіки України [Текст] / О. В. Дейнека // Науковий журнал «Вісник Хмельницького національного університету». – 2011. – № 1. – С. 199-206.

6. Дмитренко, Д. М. Реструктуризація фінансової системи України під впливом глобалізації [Текст] : дис. на здоб. наук. ступ. к. е. н. : спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / Д. М. Дмитренко. – Суми : УАБС НБУ, 2010. – 235 с.

7. Дудченко В. Ю. Особливості реформування та сучасні проблеми функціонування державних фінансів Республіки Болгарія // Актуальні питання економічних наук : збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції (16-17 травня 2014 року) / Східноукраїнський інститут економіки та управління. У 4-х частинах. – Донецьк : ГО «СІЕУ», 2014. – Ч. 2. – С.103-105.

8. Дудченко В. Ю. Сучасний стан та структура державних фінансів Республіки Польща // Вісник Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова. – Одеса : «Гельветика», 2014. – Т. 19. – Вип. 1/2. Економіка. – С. 98-102.

9. Боярко, І. Аналіз бюджетної політики країн ЄС та України у сфері формування та використання державних видатків [Текст] / І. Боярко, Н. Дехтяр, О. Дейнека // Вісник НБУ. – 2013. – № 9. – С. 17-21.

10. Козенко, А. О. Зарубіжний досвід вертикального фінансового вирівнювання та його застосування в Україні [Текст] / А. О. Козенко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць : заснований у 1999 р. / Державний вищий навчальний заклад "Українська академія банківської справи Національного банку України". – Суми : ДВНЗ "УАБС НБУ", 2013. – Вип. 37. – С. 266-272.

11. Макаренко, М. І. Деякі аспекти забезпечення прозорості бюджетного процесу в Україні [Текст] / М. І. Макаренко // Фінансові важелі економічного зростання України на сучасному етапі /

Буковинський державний фінансово-економічний інститут. – Чернівці, 2000. – Вип. 1. Ч. 1. – С. 112-116.

12. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. (МВФ, 2007 год) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>.

13. Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs). Ukraine [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx?sortBy=CountryName&sortVal=U>.

14. Draft Fiscal Transparency Code [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.imf.org/external/np/exr/consult/2013/fisctransp/pdf/070113.pdf>.

15. IMF Strengthens Fiscal Transparency Code. IMF Survey online. July 1, 2013 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/POL061713A.htm>.

#### **Косова Т. Д., Ангеліна І. А. Кодекс фіскальної прозорості: ініціативи МВФ**

Розглянуто еволюцію впровадження Кодексу належної практики по забезпеченню прозорості в бюджетно-податковій сфері, розробленого МВФ, в трьох редакціях. Визначено основні напрями удосконалення оцінки фіскальної прозорості. Формалізовано концептуальну схему механізму оцінки державних витрат і фінансової підзвітності.

*Ключові слова:* прозорість, фіскальна, кодекс, впровадження, ініціативи, МВФ

#### **Косова Т. Д., Ангеліна І. А. Кодекс фіскальної прозорості : инициативы МВФ**

Рассмотрена эволюция внедрения Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, разработанного МВФ, в трех редакциях. Определены основные направления усовершенствования оценки фискальной прозрачности. Формализована концептуальная схема механизма оценки государственных расходов и финансовой подотчетности.

*Ключевые слова:* прозрачность, фискальная, кодекс, внедрение, инициативы, МВФ

#### **Kosova T. D., Anhelina I. A. Fiscal Transparency Code: initiatives of IMF**

The evolution of introduction of Code of the proper practice is considered on providing of transparency in a budgetary-tax sphere, worked out IMF, in three releases. Basic directions of improvement of estimation of fiscal transparency are certain. The conceptual chart of mechanism of estimation of the government spending and financial accountability formalized.

*Keywords:* transparency, fiscal, code, introduction, initiative, IMF

Стаття надійшла до редакції 15.07.2014

Прийнято до друку 10.09.2014