

**ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС
«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»**

Творча робота учасника третього туру
щорічного Всеукраїнського конкурсу
«Кращий державний службовець»

на тему:

«Пріоритетні напрями підвищення ефективності та прозорості
публічних фінансів»

Ходарін Семен Анатолійович
Департамент фінансів Запорізької
обласної державної адміністрації
головний спеціаліст

17 серпня 2017 р.

2017 рік

ВСТУП

Сучасна наука визначає фінанси як систему економічних відносин, які виникають у процесі акумуляції, розподілу та використання фондів коштів, необхідних для виконання державою, органами місцевого самоврядування своїх завдань та функцій, забезпечення розширеного відтворення та соціальних потреб.

За матеріальним змістом фінанси є фондами коштів різних суб'єктів (держави, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій), а їх сукупність — фінансовими ресурсами.

Категорією «фінанси» у широкому значенні охоплюються такі групи, як фінанси фізичних осіб, фінанси юридичних осіб і держави, а у вузькому значенні — лише державні фінанси.

Фінанси – це сукупність саме тієї частини грошових відносин, які пов'язані з формуванням, розподілом та використанням централізованих і децентралізованих фондів

Види фінансів:

- Приватні – це фінансові ресурси розпорядниками яких є певна фіз.. чи юр. особа приватного характеру і які спрямовані на задоволення потреб цієї ж особи.

- Міжнародні – це сукупність фінансових ресурсів розпорядниками яких є певні міжнародні організації за рахунок яких задовольняються потреби певної групи держав

- Публічні – фінансові ресурси, що спрямовані на задоволення потреб всього суспільства або окремої його частини. Їхнім розподільником є держава в особі органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ ЯК НАЙБІЛЬШ ВАГОМИЙ ФОНД ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА СЬОГОДНІШНІЙ ДЕНЬ

Сучасний етап розвитку економічних відносин в Україні характеризується посиленням ролі місцевих органів влади в економічному і соціальному розвитку територій. Найбільш вагомий фонд публічних фінансових ресурсів місцевого самоврядування на сьогоднішній день – місцевий бюджет, який спрямовуються на задоволення потреб суспільного споживання.

Місцевий бюджет – основна фінансова база органів місцевого самоврядування, йому належить чільне місце в бюджетній системі нашої держави. Сьогодні, та тлі економічної й політичної кризи, місцевим бюджетам відводиться важлива роль у соціально-економічному розвитку території, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту найбільш нечищених верств населення.

Бюджет як одна з ланок фінансової системи відображає виробничі відносини, відтворює відносини розподілу і перерозподілу, опосередковує рух грошової маси. Забезпечення ефективного соціально - економічного розвитку адміністративно - територіальних утворень країни будь-якого рівня об'єктивно обмежується станом його фінансових ресурсів, основу яких складають доходи місцевих бюджетів.

Коли мова йде про утворення фінансових ресурсів, то маються на увазі джерела формування бюджету, а також і напрями їх використання або інакше кажучи, витратні статті бюджету.

Згідно з Бюджетним кодексом України бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади

Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Відповідно, бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (в тому числі районів у містах).

Бюджетна система України – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Організаційно-правова структура системи місцевих бюджетів держави визначається її інституційним середовищем і є відображенням особливостей її державного устрою і адміністративно-територіального поділу, нормативно-правовим полем. Це є один з принципів побудови бюджетної системи України, і в тому числі системи місцевих бюджетів.

Бюджетний устрій України ґрунтується на принципах: єдності, збалансованості, повноти, самостійності, обґрунтованості, ефективності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, публічності та прозорості усіх бюджетів, що входять до бюджетної системи України, принцип відповідальності учасників бюджетного процесу. Це стосується як державного так і місцевих бюджетів.

Особливістю місцевих бюджетів є і те, що всі їх ланки органічно пов'язані не тільки між собою, а й з установами та підприємствами всіх форм власності, які функціонують на території регіону. Цей зв'язок проходить через два основні канали розподілу створеної вартості — надходження в бюджет і фінансування з бюджету. Також за характером бюджет виступає у формі закону, який приймається органом законодавчої влади. Не менш важливою особливістю функціонування місцевих бюджетів є те, що вони забезпечують матеріальну незалежність органів місцевого самоврядування і безпосередньо їм підпорядковані. Це дає змогу місцевим органам самоврядування бути організаторами цих бюджетних відносин.

Економічна сутність місцевих бюджетів виявляється у формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих рад, розподілі та використанні цих фондів і фінансуванні утримання й розвитку соціальної інфраструктури місцевих громад.

Економічна сутність місцевих бюджетів проявляється в їх призначенні і функціях. Так ми можемо виокремити наступні основні функції:

- формування грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих органів влади;
- розподіл і використання цих фондів між галузями даного регіону;
- контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств та організацій, підвідомчих цим органам влади.

Як економічна категорія, місцеві бюджети відображають обумовлену адміністративним поділом і бюджетним устроєм держави сферу економічних відносин суспільства, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням централізованих грошових коштів, що знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади і призначених для соціально-економічного розвитку конкретних регіонів країни.

ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ ЯК ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ

Сучасний стан місцевого та регіонального розвитку в Україні характеризується відсутністю належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування, глибокою кризою житлово-комунального господарства, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад та регіонів, невирішеністю нагальних питань реформування системи адміністративно-територіального устрою України. Перехід України до ринкової економіки,

надання її адміністративно-територіальним одиницям значної економічної самостійності вимагають формування принципово нового механізму фінансових відносин на регіональному рівні.

Бюджетна політика є одним із найефективніших інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. Її метою, як і будь-якої іншої політики, є конкретний результат, відмінний від того, що вже існує, або такий, який сприяє поліпшенню, розвитку й підвищенню ефективності процесу чи кінцевого продукту. Однак загальновідомо, що коли розподіл бюджету відбувається лише на основі функціональної та економічної класифікацій витрат, наприклад, заробітна плата, медикаменти, соціальні або капітальні трансферти тощо, він має вигляд форм, заповнених даними щодо основних категорій видатків, але не містить жодної інформації про ціль їх здійснення та потенційний ефект. Тобто така методологія не встановлює чіткого зв'язку між ресурсами, які були витрачені, та результатами, які отримала громадськість. Більше того, такий розподіл не дозволяє виконавчій владі визначити ефективність та результативність послуг, які фінансуються з цього бюджету. Під час складання проекту бюджету на наступний рік та на середньострокову перспективу завжди постає питання: як профінансувати різні видатки громади відповідно до видів її діяльності за умови, що фінансові ресурси обмежені?

Раніше видатки з місцевого бюджету здійснювалися виходячи з принципу необхідності фінансування тих чи інших заходів, ураховуючи наявні фінансові ресурси бюджету – податкові, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансфертів – та можливості залучення ресурсів від запозичення на внутрішніх і зовнішніх ринках капіталу. Усі ці надходження формують ресурсну частину бюджету, й увага під час планування бюджетних показників акцентувалася саме на питанні обсягу фінансових ресурсів.

Сама ідея програмно-цільового методу полягає у тому, щоб зосереджувати увагу не тільки на можливостях бюджету (існуючих

ресурсах), а й на тому як найефективніше їх використати з метою отримання конкретних результатів. Отже, програмно-цільовий метод складання бюджету передбачає дещо інший підхід до формування бюджетних показників. Цей процес починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти, а вже потім ставиться питання про те, які ресурси потрібно найефективніше використати для досягнення намічених результатів і в який спосіб. З'ясовується, чи достатньо власних ресурсів (які може отримати громада) і чи є необхідність у залученні додаткових ресурсів.

Таким чином, стара модель планування бюджету має такі основні негативні риси:

1. Посадові особи, які приймають управлінські рішення, не мають достатньої інформації для оцінки рівня задоволення отримувачів послуг, їх доступності, встановлення пріоритетів та відмови від неефективних послуг або зміни способу їх надання.

2. Вона не дозволяла розвивати надання послуг на конкурентній основі; іншими словами, оскільки не відстежується та не оцінюється ефективність як співвідношення вартості наданих послуг, то головною метою фінансування стає утримання мережі установ, що історично склалася.

3. І як наслідок, під час бюджетної кризи відбувається пропорційне скорочення фінансування майже всіх установ. Таким чином, потерпають конкурентноспроможні установи, що використовують бюджетні кошти для надання послуг найефективнішим способом.

Бюджет, складений за програмно-цільовим методом, сприяє уникненню обмежень, які виникали при виконанні сформованого постатейного бюджету, особливо щодо забезпечення керівництва інформацією, та при встановленні зв'язку між використаними ресурсами та досягнутими результатами.

У процесі складання проекту бюджету за програмами ставиться завдання підвищити відповідальність учасників бюджетного процесу і забезпечити прозорість системи адміністрування. Тому видатки бюджету

відображаються за програмами, тобто відповідно до цілей, а не за розділами класифікації видатків бюджету. Водночас класифікація видатків також покликана систематизувати використання бюджетних коштів за певними ознаками чи напрямками діяльності держави. Остання характеристика найкраще відображає призначення класифікації. Тому більшість країн світу, здійснюючи видатки з бюджету за програмами, використовує як програмну, так і функціональну класифікацію видатків бюджету, що описує функції (напрями) видатків. Оскільки функціональна класифікація використовується для аналітичних цілей, то більшого значення для аналізу цільового спрямування коштів набуває програмна класифікація видатків бюджету.

Таке відображення видатків має повністю конкретизувати об'єкти фінансування. Причому тут слід враховувати два аспекти. Перший — це те, на що (з якою метою) спрямовуються кошти. Другий — хто буде фінансувати і відповідати за здійснення видатків на визначені в програмі цілі. Це потрібно не тільки для майбутнього аналізу доцільності програми, а й для поточного контролю за цільовим спрямуванням та використанням коштів.

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

В умовах розвитку інформаційної економіки кількість бізнес інформації в світі подвоюватиметься кожні два роки. Відтак ускладнюється її збір, обробка та представлення для прийняття обґрунтованих управлінських рішень.

Разом із обсягами множиться кількість джерел інформації, частина з яких може виявитися недостовірною або маніпулятивною. Публічні фінанси опосередковують всі сфери економіки, де інформація з різних сфер — політики, економіки та соціуму — тісно між собою перетинається. В умовах реформування сфери публічних фінансів зростає значення ефективного управління інформаційними ресурсами. Основним інструментом постає

відкриття державних даних про розміщення ресурсів, їх обсяги, термінів та умов доступу до них. Відкриття інформаційних даних стало світовим трендом.

Поняттю «фіскальна прозорість» МВФ дає наступне визначення – повнота, ясність, надійність, своєчасність і актуальність публічної звітності про минулий, поточний та майбутній стан публічних фінансів. МВФ надає фіскальній прозорості у сфері ефективного фінансового менеджменту та звітування вирішальне значення. Згідно з його позицією, фіскальна прозорість сприятиме більш інформативній дискусії між політиками та громадськістю про розробку і результати бюджетно-податкової політики, а також допомагає встановити відповідальність за її реалізацію.

У період з 2014 року в Україні розпочався бурхливий сплеск відкриття державних даних та послуг. Характерно, що більшість із них на початку були громадськими антикорупційними ініціативами, оскільки саме громадськість виявляє інтерес та активно залучається до контролю держави. Впродовж минулих років було реалізовано низку спільних ініціатив, найбільш важливих для сфери публічних фінансів:

1. Електронна система публічних закупівель «ProZorro» запрацювала в пілотному режимі з лютого 2015 р. На той час її використання було добровільним: кожний замовник міг проводити у ній свої допорогові закупівлі – до 200 тис. грн для товарів та послуг і 1,5 млн грн – для робіт. З 1 квітня 2016 р. набрав чинності Закон України «Про публічні закупівлі», який запровадив переведення усіх державних закупівель в Україні в електронний формат. Повний перехід на систему «ProZorro» відбувся впродовж 2016 р. у два етапи:

- з 1 квітня всі свої закупівлі в електронну форму перевели центральні органи виконавчої влади й великі державні підприємства;
- з 1 серпня 2016р. – використання електронної системи стало обов'язковим для решти 5 державних замовників.

18 травня 2016р. завершилася офіційна процедура приєднання України до Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі (Agreement on Government Procurement, GPA). З цього дня українські компанії отримали право брати участь у державних закупівлях 45 країн-учасниць угоди GPA, серед яких: країни ЄС, Японія, США, Корея, Тайвань, Сінгапур, Гонконг і Канада.

Перемоги «ProZorro» стали першим випадком, коли розробка для підвищення прозорості у сфері вітчизняного державного сектора отримала міжнародне визнання:

- 18 травня 2016 р. на церемонії у Лондоні Міністерство економічного розвитку і торгівлі України отримало найбільш престижну міжнародну премію у сфері публічних закупівель – міжнародну премію «World Procurement Awards» за створення і впровадження електронної системи з унікальною архітектурою;

- система також рекомендована Європейським банком реконструкції і розвитку як успішний зразок реформи державних закупівель;

- 8 грудня 2016 р. під час саміту Open Government Partnership в Парижі систему «ProZorro» було визнано переможцем третьої щорічної премії ініціативи в сфері відкритого врядування Open Government Awards.

2. «Е-data» як етап проекту «Прозорий бюджет». Відсоток реєстрації службових кабінетів на порталі по Україні збільшується, але вкрай повільно. Розробниками проведено дуже багато навчальних семінарів для журналістів, експертів, аналітиків даних, студентства та широких кіл громадськості для популяризації portalу.

3. Адміністрування ПДВ потребує об'єднання двох реєстрів заяв на бюджетне відшкодування в один реєстр із поданням повного переліку відомостей згідно п.п. 200.7.1 Податкового кодексу України та постанови Кабінету Міністрів України від 22.02.2016 р. № 68.

4. Розширення функціональних можливостей «Електронного кабінету платника податків». З метою покращення сервісного обслуговування

платників фахівцями Державної фіскальної служби України впродовж 2016 р. було істотно модернізовано роботу ЕКПП. Він працює за допомогою персональних комп'ютерів та смарт-пристроїв, підключених до мережі Інтернет. ЕКПП має відкриту та приватну частину; - у відкритій частині робота здійснюється без ідентифікації користувача. Вона дозволяє побачити через «Податковий календар» граничні терміни подання податкової звітності, дізнатися контакти та адреси центрів обслуговування платників, отримати бланки податкової звітності та інформацію з реєстрів, а також повідомлення про нововведення та доопрацювання ЕКПП; - у приватній частині робота здійснюється після ідентифікації користувача за електронним цифровим підписом, який отриманий у будь-якому з акредитованих центрів сертифікації ключів. Так в кабінеті можна переглянути особисту інформацію – реєстраційні та ідентифікаційні дані, дані податкового обліку та реєстрів, дані щодо розрахунків з бюджетом за останні два роки.

Через Електронний кабінет вперше надано можливість електронного листування з контролюючими органами. Для фізичних осіб (громадян) в Електронному кабінеті є можливість створення запиту щодо отримання відомостей про суми отриманих доходів та утриманих податків.

Сервіс є досить важливим та найбільш запитуваним в період призначення житлових субсидій та подання електронних декларацій. Означене, як очікується, зменшить навантаження на працівників центрів обслуговування платників.

Не менш поширений сервіс «Довідка про відсутність заборгованості» надає можливість платникам подавати Заяви та отримувати Довідки ДФС.

5. Єдиний державний веб-портал відкритих даних створено на вимогу Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Постанови Кабінету Міністрів України на його виконання. Портал призначений для забезпечення надання доступу до публічної інформації у формі відкритих даних та передбачає доступ до інформації органів влади з можливістю її наступного використання. Будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати,

поширювати, використовувати, у тому числі в комерційних цілях, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власного продукту, публічну інформацію у формі відкритих даних з обов'язковим посиланням на джерело отримання такої інформації.

Окрім перелічених проектів, інші суб'єкти управління публічними фінансами також поліпшили прозорість даних:

1. Сайт Міністерства фінансів оновлено у жовтні 2015 р. Звітність про виконання бюджету подається у зручному для аналізу форматі .XLS (а не .PDF, як раніше) до відповідного періоду попереднього року.

2. На сайті Державної казначейської служби щомісячно публікується звітність про виконання бюджетів за рівнями: зведений-державний-місцеві бюджети. Так якщо раніше вона надавалася поквартально, то з квітня 2014 р. – щомісячно для оперативності аналізу.

3. Процес бюджетної децентралізації оцінюється звітом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на сайті <http://decentralization.gov.ua/>.

4. Державна фіскальна служба України публікує інформацію про обсяги збору податкових надходжень та єдиного соціального внеску, кількість перевірок за регіонами та донараховані суми. Ведеться публічно співставлення експортно-імпортних даних між державами-сусідами.

5. Органи державного фінансового контролю публікують розгорнуті звіти про результати роботи. Крім того, змінами до ст. 98 Конституції України у 2013 р. розширено сферу контролю Рахункової палати України на доходи Державного бюджету.

6. Залучення коштів міжнародних фінансових організацій на реалізацію проектів соціально-економічного розвитку України супроводжують два департаменти – Департамент співробітництва з міжнародними організаціями Міністерства фінансів України та Департамент координації міжнародних програм Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. За роки

незалежності Україна отримала понад 9 млрд дол. США міжнародної технічної допомоги на безповоротній основі.

7. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України реалізує реформу державних підприємств, в межах якої опубліковано показники фінансової звітності найбільших ТОП-100 державних підприємств, видаються відповідні щоквартальні звіти. Реформою енергетичного сектору вдалося зменшити дефіцит НАК «Нафтогаз України» як основного джерела квазі-фіскальних видатків бюджету.

8. Перехід органів виконавчої державного та місцевого рівня на електронний документообіг з метою прискорення опрацювання робочих документів.

9. Міністерства та відомства України активно ведуть сторінки у соціальній мережі «Facebook» для безпосереднього інформування про свою діяльність. Керівники, наприклад, Міністерства фінансів України активно ведуть діалог із громадськістю. Такий формат викликає більшу увагу, ніж повідомлення прес-служб. ЗМІ все частіше посилаються на Інтернет-сторінки посадових осіб. Зростання інформаційної відкритості зміцнює довіру.

ВИСНОВОК

В умовах високого рівня корупції в Україні вміння управляти великими інформаційними масивами даних у сфері публічних фінансів покликане виявляти конфлікти інтересів, потенційні, поточні та вже здійснені випадки неефективного розподілу ресурсів. При цьому, питання прозорості публічних фінансів зводяться не лише до аналізу показників бюджету, а набувають ширшого значення: від аналізу якості державного та місцевого управління до соціальної, культурної, екологічної сфери. Практично кожна реформа має вплив на публічні фінанси, а кожне з міністерств у боротьбі з корупцією використовує інформаційні технології. Відтак прозорість публічних фінансів для контролю за ефективністю їх розподілу стає визначальною для успішності процесу реформування всіх сфер національної економіки.

Запровадження програмно-цільового методу передбачає перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку громад шляхом виконання:

1. Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування.
2. Підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами.
3. Удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин.
4. Запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу.
5. Посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів.
6. Підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства.
7. Забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Власюк Н.І. Місцеві фінанси: навчальний посібник /Н.І. Власюк.-К.: Алерта, 2011. – 328 с.
2. Юрій С.І. Фінанси: підручник /за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.
3. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2010 № 538-р.
4. Щербина І.Ф. практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід/[Щербина І. Бабіч Т., Козейчук С. та ін.]; Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні» - К. 2006. – 260 с.
- 5.https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf
6. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/803-2016-%D1%80>
7. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>
8. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>
9. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
10. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF>
11. <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>
12. <http://decentralization.gov.ua/>
- 13.<https://minfin.gov.ua/>