

**КОНДРАТЮК С. Я.**

канд. екон. наук, доцент, заступник завідувача кафедри фінансів

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

м. Київ, Україна

## **БЮДЖЕТНІ ПРАВИЛА В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ**

Сучасні бюджетні правила стали широко застосовуватися в зв'язку із загальною тенденцією до децентралізації бюджетних систем, щоб уникнути макроекономічної і фінансової дестабілізації. Бюджетні правила обмежують можливості місцевої влади в управлінні доходами і видатками місцевого бюджету. Конкретні форми і параметри бюджетних правил залежать від ступеня децентралізації публічних фінансів у країні та її впливу в довгостроковій перспективі на фінансову стійкість бюджетної системи. Також бюджетні правила залежать від загальної потреби бюджетної системи в ресурсах, жорсткості бюджетних обмежень на всіх рівнях бюджетної системи та інституціональних особливостей країни. Добре розроблені і збалансовані бюджетні правила допомагають уникнути помилок, пом'якшують наслідки економічних циклів і сприяють консолідації бюджетної системи.

Бюджетні правила як інституційні обмеження на прийняття рішень з бюджетної політики, вводяться державою для забезпечення стійкості та ефективності бюджетної системи. Центральні органи влади часто застосовують бюджетні правила або їх посилюють для коригування видатків бюджетів чи уникнення небажаного зростання заборгованості в бюджетній системі. Звичайно бюджетні правила мають стратегічні макрофінансові цілі – податкове навантаження, довгострокова спроможність бюджетної системи.

Отже, бюджетні правила можна поділити на два типи. **До першого типу належать встановлені обмеження з дефіциту бюджету, розміру боргу та видатків на його обслуговування.** Однією з найпростіших і вивірених форм бюджетних обмежень є “золоте правило бюджету”, котре встановлює, що *поточні видатки бюджету не повинні перевищувати бюджетні доходи*, по-

іншому – **дефіцит державного бюджету не може перевищувати сукупного обсягу державних інвестицій.** “Золоте правило бюджету” дотепер збереглося в бюджетному законодавстві окремих країн.

Досить розповсюдженим бюджетним правилом є обмеження бюджетного дефіциту як одне із центральних положень Європейського пакту стабільності, що встановлює його межу **трьома відсотками** для країн зони євро. Для того щоб виконувати такі вимоги, деякі країни Європейського Союзу ввели більш суворі бюджетні правила на регіональному і муніципальному рівнях. Так в Австрії з 1999 р. до 2001 р. були вимоги бездефіцитного бюджету для муніципалітетів і профіцитного бюджету для регіонів. Іспанія з 2003 р. ввела вимогу рівноваги видатків та доходів бюджетів земель і муніципалітетів. Канада, Фінляндія і Норвегія ввели вимоги рівноваги видатків та доходів бюджетів у довгостроковій перспективі, що допускає дефіцит окремого бюджету тільки в певному періоді.

Отже, бюджетні правила з обмеження дефіциту бюджету забезпечують його збалансованість в середньостроковій перспективі, сприяють зниженню інфляції і дефіциту платіжного балансу, досягається стабільність державного і місцевого боргу. Також вони сприяють проведенню контрциклічної бюджетної політики **(збільшення видатків бюджету у випадку економічного спаду і зменшення їх при економічному зростанні).**

У Європейському Союзі введено обмеження державного боргу (60 % ВВП). Зараз країни Європейського Союзу ведуть переговори про жорсткіші критерії. Вже зараз ця норма більш жорстко обмежена усередині окремих країн. Так, у Швеції існує правило збалансованості бюджету (профіцит – 2 % до ВВП); у Великобританії керуються правилом, що чистий державний борг протягом економічного циклу має підтримуватися на стабільному рівні і не перевищувати 40 % ВВП. У країнах, що розвиваються, максимальний обсяг державного боргу не повинен перевищувати 45 % ВВП.

В багатьох країнах практикується обмеження розміру боргу і боргового фінансування місцевих бюджетів. Найбільш жорсткі обмеження, що

забороняють запозичення на поточні видатки бюджету, введено у Данії, Південній Кореї та Іспанії. Поточні видатки бюджету не повинні перевищувати обсягу його доходів. Правила, що обмежують розмір боргу, безпосередньо забезпечують стабільність управління боргом. Водночас вони часто не враховують прихованих зобов'язань бюджетної системи таких як: гарантії, державні пенсії тощо. Тому багато країн мають практику затвердження запозичень регіону або муніципалітету вищим рівнем влади.

Більшість країн Організації економічного співробітництва і розвитку ввели обмеження на податкові ставки та податкові пільги для регіональних бюджетів, залишаючи при цьому значний рівень податкової автономії для місцевого самоврядування. Жорсткість введення обмежень залежить від прозорості бюджетної системи та рівня розвитку громадянських і демократичних інститутів, що контролюють владу. Ці правила не дозволяють регіонам або муніципалітетам збільшувати ставки податків, а також обмежують їх право надавати податкові пільги. Подібні обмеження введено в Данії, Японії, Мексиці і Великобританії.

У деяких країнах також вводяться обмеження на підвищення видатків бюджету. Переважно вони вводяться для місцевого рівня, зокрема в Німеччині і Португалії для усіх видатків бюджету в цілому, а у Південній Кореї і Туреччині для окремих видів видатків бюджету. На рівні регіонів такі обмеження застосовуються рідко. Тому правила, що обмежують видатки бюджету або конкретні види видатків, досить зручні в застосуванні, але при недостатній кваліфікації державних і муніципальних службовців або проблем в організації бюджетних послуг вони можуть призвести до неефективного зменшення видатків та зниження бюджетної дисципліни.

Деякі країни комбінують застосування обмежень бюджетного дефіциту та запозичень із обмеженням податкової автономії. Як наслідок, є достатні обмеження на видатки бюджету, хоча вони не гарантують від виникнення непередбаченої необхідності підвищення податків або збільшення запозичень для покриття зобов'язань державного і місцевих бюджетів.

**Другий тип бюджетних правил полягає в регламентації виконання правил першого типу.** До правил другого типу належать вимоги щодо прозорості обліку і звітності, звітів про виконання бюджетів, дотримання певних принципів моніторингу, а також низки санкцій за недотримання бюджетних правил першого типу. Якщо стандарти обліку і звітності будуть відрізнятися між регіонами усередині країни, то це призведе до проблем з моніторингом і контролем та агрегуванням звітності. Також бюджетні правила можуть стосуватись позабалансових рахунків і умовних зобов'язань. Тому правила другого типу регламентують процедури моніторингу і контролю на всіх етапах бюджетного процесу від планування до виконання.

Для ефективного виконання бюджетних правил необхідний механізм примусу, тобто їх імперативність. Адже низький рівень прозорості бюджету, відсутність адекватного бюджетного моніторингу і аудиту перешкоджають ефективному застосуванню імперативності. Це теж є бюджетним правилом другого типу.

Використання бюджетних правил в діяльності держави і місцевого самоврядування може мати не тільки обов'язковий характер. Досить багато прикладів, коли додаткові обмеження вводяться на добровільній основі для вдосконалення процедур управління і підвищення ефективності державних та місцевих фінансів. Добровільне введення підвищених стандартів є більш ефективним, ніж обов'язкові стандарти. Зараз асоціації регіонів і муніципалітетів у різних країнах збирають інформацію про успішне практичне впровадження вдосконалених стандартів й публікують їх як кращу практику. Як приклад можна навести Асоціацію державних фінансистів – Government Finance Officers Association (GFOA) в США.

Таким чином, ефективність бюджетних правил залежить від політичного прагнення (політичного зобов'язання) поліпшувати бюджетну дисципліну. Тому, ефективне бюджетне правило має бути чітко сформульоване, виконання його має бути легко контрольованим, а порушення – надто дорогим для порушників та їх послідовників.