

Як ми рахували рейтинг

Рейтинг розраховано на основі 6 індикаторів, які характеризують бюджет з трьох ракурсів (Табл. 1):

- Дисципліна
- Зміна параметрів
- Вплив бюджету на правове поле

Таблиця 1. Індикатори та їхні значення

Категорія	Індикатор	Що показує індикатор?	Ідеальний показник, передбачений БК
ДИСЦИПЛІНА	№1. Зміщення дати подання до парламенту	Наскільки вчасно Міністерство фінансів склало бюджет і подало його до парламенту?	Подання 15 вересня
	№2. Тривалість розгляду бюджету до першого читання	Скільки днів депутати розглядали бюджет до ухвалення у першому читанні?	35 днів розгляду
	№3. Тривалість розгляду бюджету від першого читання до ухвалення в цілому	Скільки днів депутати редагували бюджет до ухвалення в цілому?	42 дні розгляду
ЗМІНА ПАРАМЕТРІВ	№4. Зміна видатків	Наскільки депутати змінили видатки бюджету?	≤ 0% тобто зменшення видатків або без змін
	№5. Зміна дефіциту	Наскільки депутати розбалансували бюджет?	≤ 0% тобто зменшення дефіциту або без змін
ВТРУЧАННЯ В ІНШІ ЗАКОНИ	№6. Кількість законів, положення яких призупинені законом про держбюджет	Чи призупиняв бюджет дію інших законів?	0 бюджетом не зупиняються жодні нормативно-правові акти, потрібні зміни до НПА проводяться у встановленому порядку

Індикатор №1.

Відхилення дати фактичного подання проекту держбюджету від дати, передбаченої Бюджетним кодексом.

Мінфін повинен внести проект бюджету до парламенту до 15 вересня. Такий термін передбачають Бюджетні кодекси 2001 року та 2010 року.

Подання законопроекту повністю залежить від Міністерства фінансів. Від того, наскільки вчасно проект кошторису з'явиться в парламенті, залежить те, наскільки добре депутати з ним ознайомляться і скільки часу вони матимуть на підготовку своїх пропозицій.

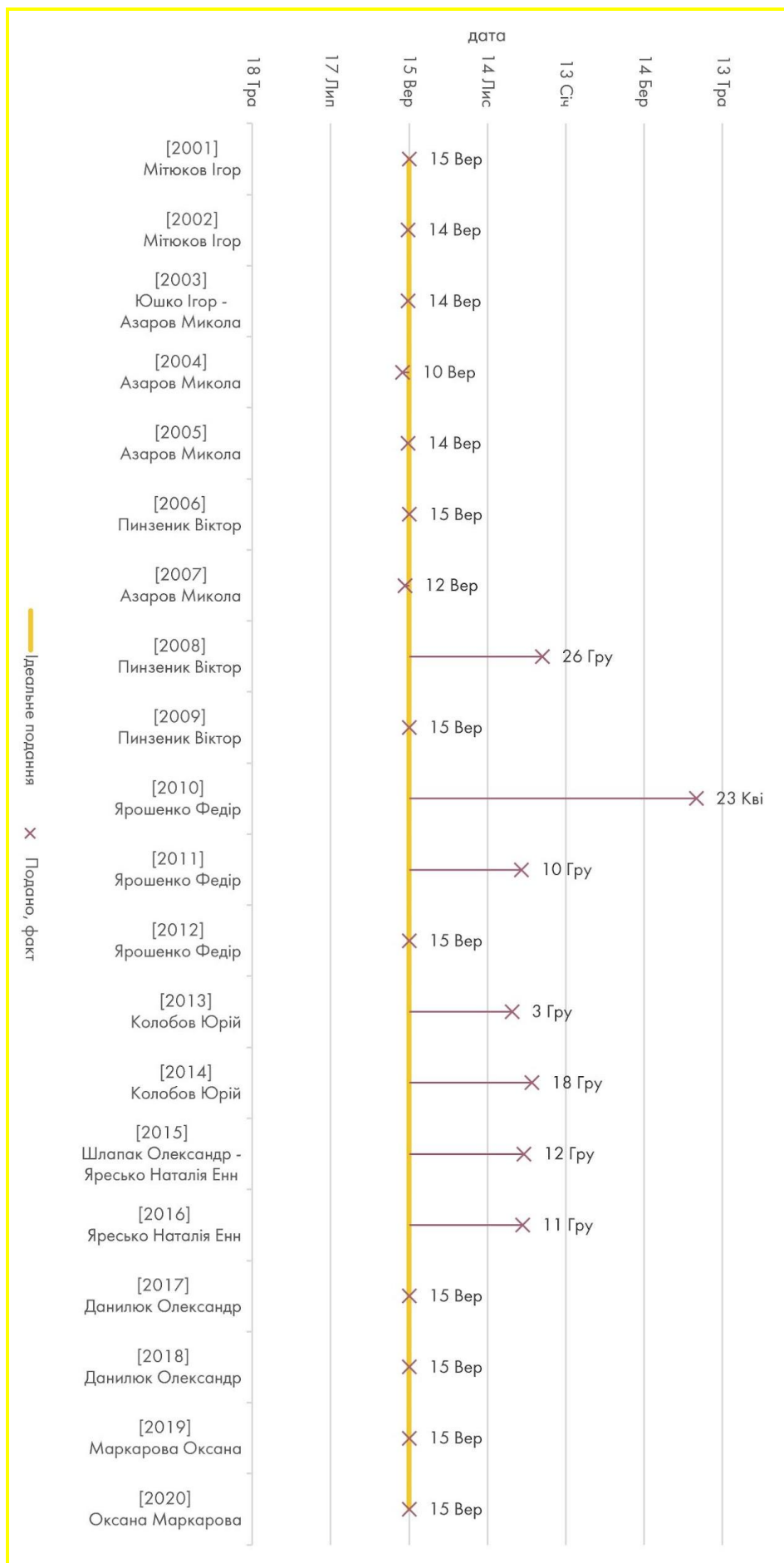
Індикатор №1 = Дата подання – 15/09/відповідного року

Якщо бюджет поданий вчасно, індикатор набуває значення "0", якщо із запізненням на один день — "1". Завчасне подання ми не вважаємо перевагою, оскільки 15 вересня — законодавчо встановлений строк подання документа.

Якщо бюджет формально подано вчасно і відкликано наступного дня без публікації, до індикатора вноситься дата фактичного внесення проекту на розгляд парламенту з публікацією акта та усіх супровідних документів.

Мінімум (найкраще) або ранг 1. Бюджети з поданням вчасно або завчасно. Наприклад, бюджети на 2017-2020 роки, на 2012 рік і на 2001-2007 роки.

Максимум (найгірше) або ранг 20. У бюджетній історії так склалося, що Мінфін вносив бюджет зовсім невчасно — у грудні. Бюджети з невчасним поданням — на 2008 рік, 2010-2011 роки, 2013-2016 роки.



Міністр, який готував бюджет/чия роль	Рік, на який ухвалювався бюджет	Дата внесення проекту бюджету до Ради (дата, передбачена кодексом - 15 вересня)	Ранг за дисципліною
Мітюков Ігор	2001	15 вересня	1
	2002	14 вересня	
Юшко Ігор - Азаров Микола	2003	14 вересня	
Азаров Микола	2004	10 вересня	
	2005	14 вересня	
Пинзеник Віктор	2006	15 вересня	
Азаров Микола	2007	12 вересня	
Пинзеник Віктор	2009	15 вересня	
Ярошенко Федір	2012	15 вересня	
Данилюк Олександр	2017	15 вересня	
	2018	15 вересня	
Маркарова Оксана	2019	15 вересня	
Маркарова Оксана	2020	15 вересня	
Пинзеник Віктор	2008	26 грудня	20
Ярошенко Федір	2010	23 квітня	
	2011	10 грудня	
Колобов Юрій	2013	3 грудня	
	2014	18 грудня	
Шлапак Олександр - Яресько Наталія Енн	2015	12 грудня	
Яресько Наталія Енн	2016	11 грудня	

Індикатор №2.

Тривалість розгляду проекту бюджету до першого читання

Згідно з Бюджетним кодексом, проект фінансового плану має бути ухвалений у першому читанні не пізніше 20 жовтня. Тобто депутатам для підготовки документа до першого читання та голосування дається 35 днів.

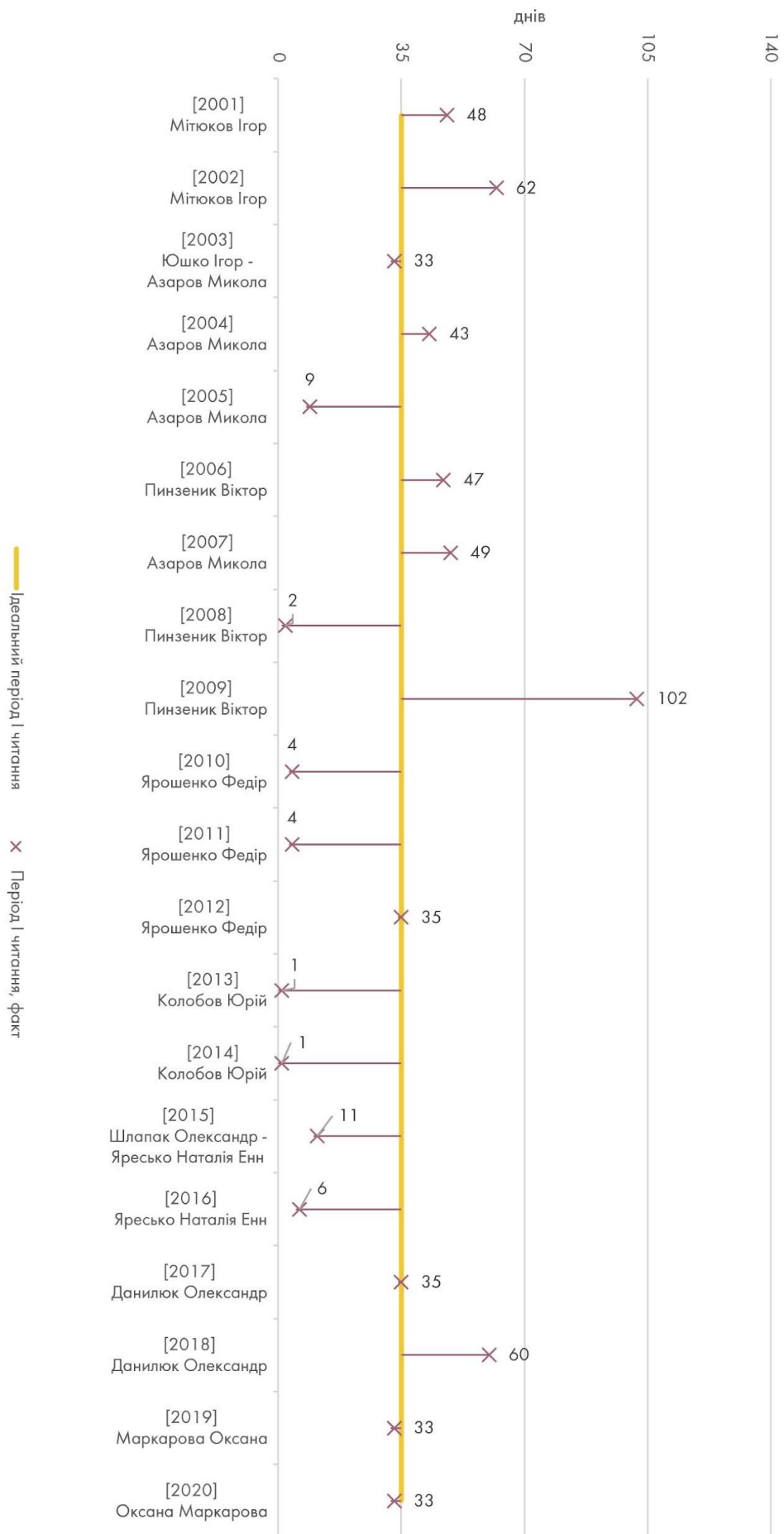
Проте якщо внесення проекту затримується, депутатам залишається менше часу на його розгляд. Якщо бюджет ухвалений поспіхом, це негативно впливає на його якість. Тому цей індикатор залежить не від дати ухвалення бюджету в першому читанні, а від часу перебування у Верховній Раді.

$$\text{Індикатор №2} = |(\text{Дата прийняття в I читанні} - \text{Дата подання}) - 35|$$

Якщо депутати спрацювали в належних часових рамках, індикатор №2 набуває значення "0", а бюджет отримує ранг 1. Якщо бюджет лежав у Верховній Раді довго або був ухвалений надто швидко, значення індикатора і ранг зростають.

Мінімум або ранг 1. Бюджети на 2012 та 2017 роки. Подання цих бюджетів та їх ухвалення в першому читанні відбувалося вчасно. Депутатам вистачало часу на розгляд документів.

Максимум або ранг 20. Бюджет на 2009 рік, коли за законопроект голосували одразу в першому читанні та в цілому наприкінці грудня.



Міністр, який готував бюджет/чия роль	Рік, на який ухвалювався бюджет	Тривалість розгляду бюджету до першого читання	Ранг за 1 читанням
Ярошенко Федір	2012	35	1
Данилюк Олександр	2017	35	
Юшко Ігор - Азаров Микола	2003	33	3
Маркарова Оксана	2019	33	
Оксана Маркарова	2020	33	
Азаров Микола	2004	43	6
Пинзеник Віктор	2006	47	7
Мітюков Ігор	2001	48	8
Азаров Микола	2007	49	9
Шлапак Олександр - Яресько Наталія Енн	2015	11	10
Данилюк Олександр	2018	60	11
Азаров Микола	2005	9	12
Мітюков Ігор	2002	62	13
Яресько Наталія Енн	2016	6	14
Ярошенко Федір	2010	4	15
	2011	4	
Пинзеник Віктор	2008	2	17
Колобов Юрій	2013	1	18
	2014	1	
Пинзеник Віктор	2009	102	20

Індикатор №3.

Тривалість розгляду проекту бюджету між першим читанням та ухваленням

Відповідно до Бюджетного кодексу, бюджет повинен бути ухвалений в цілому до 1 грудня. Отже, якщо бюджет ухвалений в першому читанні 20 жовтня, до моменту його остаточного схвалення минуть 42 дні.

Індикатор №3 = |(Дата прийняття в цілому – Дата прийняття в I читанні) – 42|

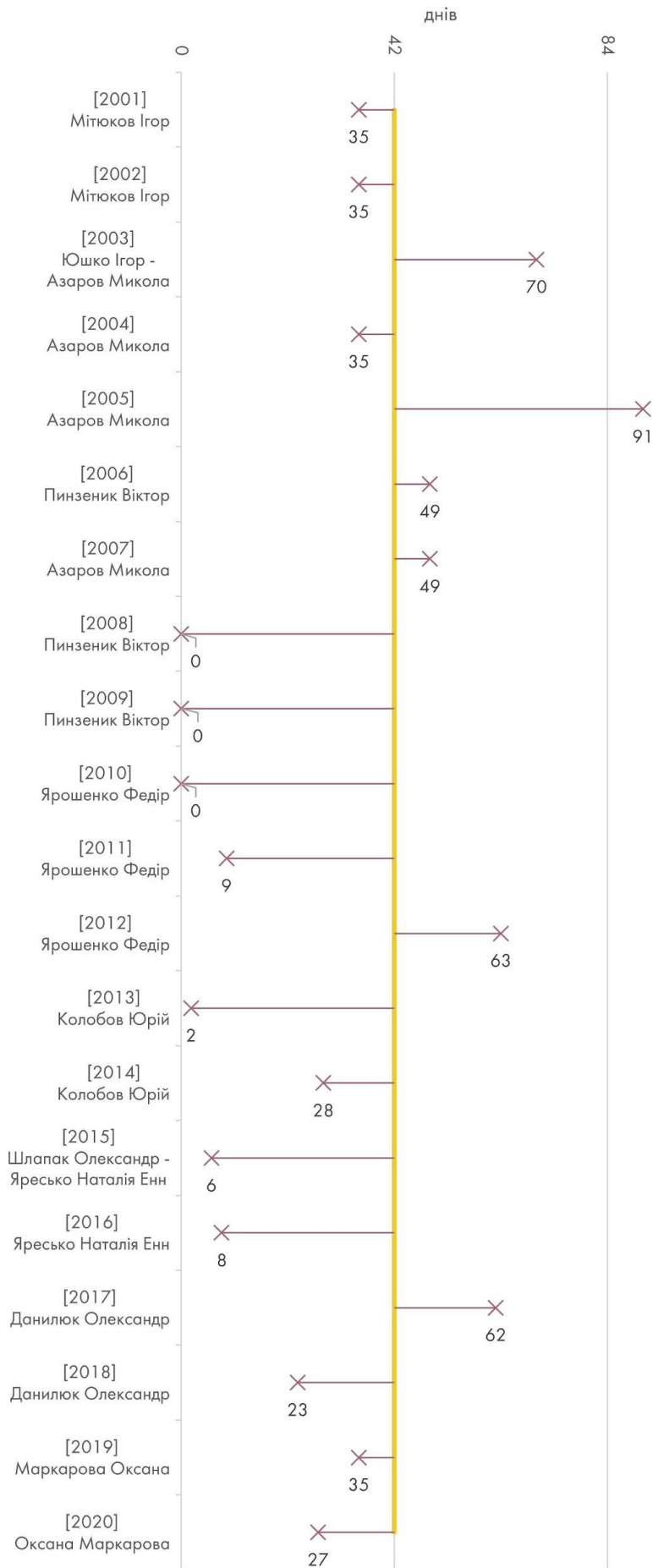
Ранг виставляється за аналогією з індикатором №2.

Мінімум або ранг 1. На першому місці — бюджети на 2001-2002, 2004, 2006-2007 та 2019 роки. Підготовка цих фінансових планів країни до ухвалення в цілому тривала на тиждень більше чи менше, ніж передбачає Бюджетний кодекс.

Максимум або ранг 20. На останньому місці — бюджет Миколи Азарова та парламенту четвертого скликання на 2005 рік.

Ідеальний період від читання до прийняття

× Період від читання до прийняття, факт



Міністр, який готував бюджет/чия роль	Рік, на який ухвалювався бюджет	Тривалість розгляду бюджету від першого читання до прийняття (передбачений час – 42 дні)	Ранг за строком прийняття
Мітюков Ігор	2001	35	1
	2002	35	
Азаров Микола	2004	35	
Пинзеник Віктор	2006	49	
Азаров Микола	2007	49	
Маркарова Оксана	2019	35	
Колобов Юрій	2014	28	7
Оксана Маркарова	2020	27	8
Данилюк Олександр	2018	23	9
	2017	62	10
Ярошенко Федір	2012	63	11
Юшко Ігор - Азаров Микола	2003	70	12
Ярошенко Федір	2011	9	13
Яресько Наталія Енн	2016	8	14
Шлапак Олександр - Яресько Наталія Енн	2015	6	15
Колобов Юрій	2013	2	16
Пинзеник Віктор	2008	0	17
	2009	0	17
Ярошенко Федір	2010	0	17
Азаров Микола	2005	91	20

Індикатор №4.

Відхилення видатків ухваленого бюджету від видатків, закладених Мінфіном до проекту

Під час перебування законопроекту в парламенті народні депутати генерують до нього тисячі поправок. Левова їх частка зазвичай стосується збільшення видатків на виборчі округи депутатів та програми розвитку.

Побажання депутатів можуть в рази перевищувати доходи бюджету. Мінфін, як правило, таким поправкам опирається, однак частина з них все ж враховується. Причини такого схвалення часто криються у політичній площині. Має місце неявна політична угода за принципом "голос за поправку".

Відхилення первісно запланованого показника видатків від ухваленого в остаточній редакції свідчить про те, наскільки поступливим був Мінфін під час доопрацювання проекту з депутатами. Цю поступливість ми виміряли так.

$$\text{Індикатор №4} = \left(\frac{\text{Видатки}_{\text{прийнята редакція}}}{\text{Видатки}_{\text{подана редакція}}} - 1 \right) \times 100\%$$

* видатки взято у номінальному значенні, у грн

Формула показує, на скільки відсотків збільшилися заплановані видатки між поданням бюджету Мінфіном та остаточним ухваленням документа. Чим нижча така оцінка, тим менш поступливим був Мінфін.

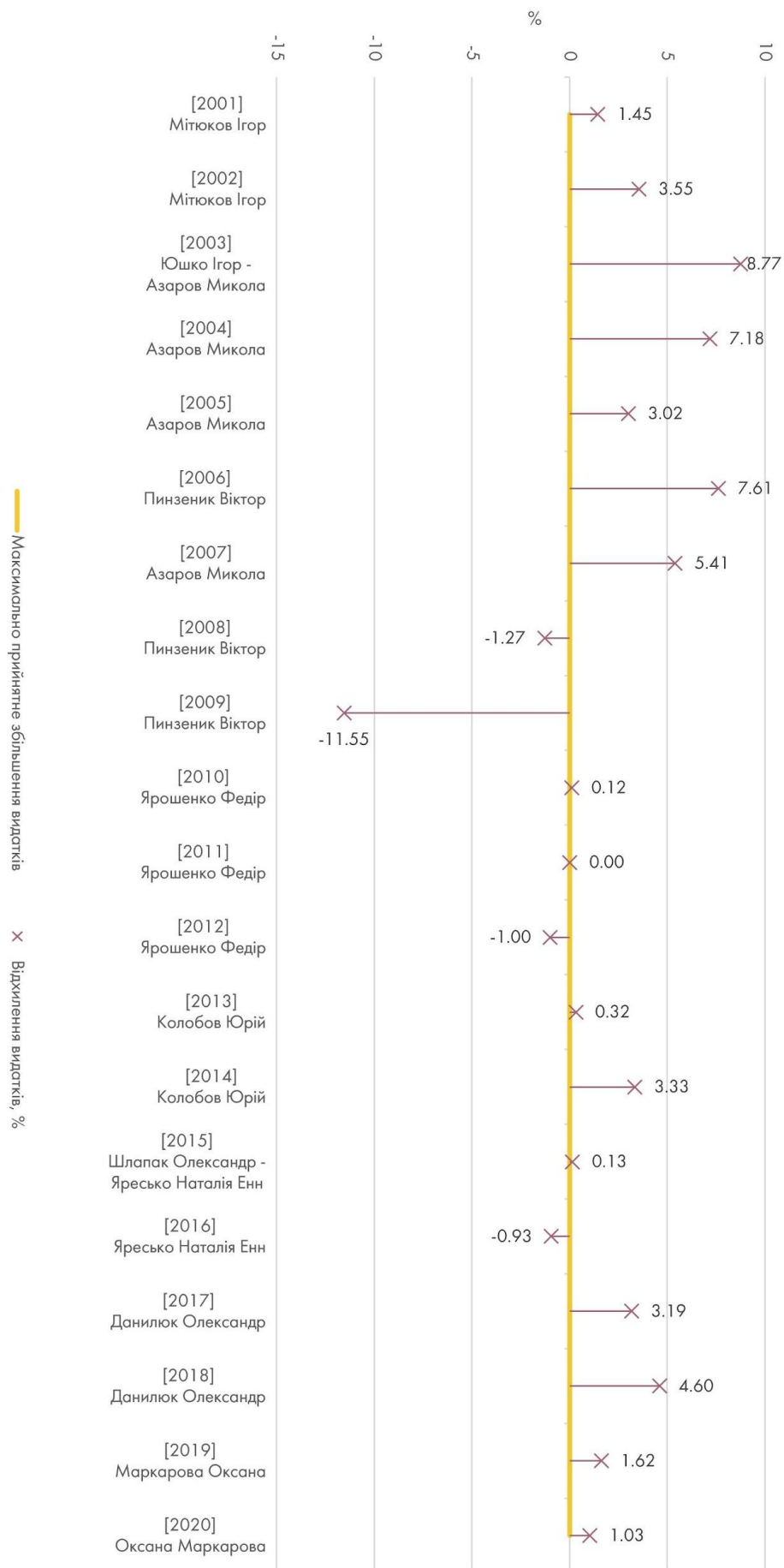
Ми не можемо повністю виключати того, що деякі парламентарі неформально працювали з Мінфіном під час формування проекту бюджету, тобто мали "свої" видатки, закладені до поданої редакції. Проте офіційних джерел підтвердження такої інформації не існує, тому це не включено до рейтингу.

Мінімум або ранг 1. Найнижчий показник був при складанні бюджету на 2009 рік у Віктора Пинзеника та парламенту шостого скликання. Тоді на тлі світової фінансової кризи, яка активно зачепила Україну саме під час бюджетного процесу, обсяг видатків було знижено на 12%.

Максимум або ранг 20. Найвищий показник — у бюджету на 2003 рік, який готували Ігор Юшко та Микола Азаров з Верховною Радою четвертого скликання. Депутатські поправки тоді збільшили видатки бюджету на 9%.

Всі інші показники розташувалися за рангами залежно від того, наскільки депутати збільшили видатки держбюджету перед фінальним голосуванням.

Наслідком врахування депутатських правок може бути не лише збільшення видатків, а й перерозподіл коштів, який призводить до збільшення або зменшення видатків за окремими статтями. Такий перерозподіл значно не впливає на здатність Мінфіну виконати бюджет, тому ми цього не враховували.



Міністр, який готував бюджет	Рік, на який ухвалювався бюджет	Зміна видатків від проекту до прийняття, у % від початкової суми	Ранг за зміною видатків
Пинзеник Віктор	2009	-11.5%	1
	2008	-1.3%	2
Ярошенко Федір	2012	-1.0%	3
Яресько Наталія Енн	2016	-0.9%	4
Ярошенко Федір	2011	0.0%	5
	2010	0.1%	6
Шлапак Олександр - Яресько Наталія Енн	2015	0.1%	7
Колобов Юрій	2013	0.3%	8
Оксана Маркарова	2020	1.0%	9
Мітюков Ігор	2001	1.4%	10
Маркарова Оксана	2019	1.6%	11
Азаров Микола	2005	3.0%	12
Данилюк Олександр	2017	3.2%	13
Колобов Юрій	2014	3.3%	14
Мітюков Ігор	2002	3.5%	15
Данилюк Олександр	2018	4.6%	16
Азаров Микола	2007	5.4%	17
	2004	7.2%	18
Пинзеник Віктор	2006	7.6%	19
Юшко Ігор - Азаров Микола	2003	8.8%	20

Індикатор №5.

Відхилення дефіциту ухваленого бюджету від дефіциту, закладеного до первісної редакції

Подаючи проект бюджету до парламенту, Мінфін визначає граничний розмір його дефіциту. Відповідно до законодавства він не повинен змінюватися під час коригування законопроекту, адже для фінансування додаткових видатків потрібно або запропонувати нові джерела доходів, або скоротити інші статті видатків.

Дефіцит покривається з двох основних джерел: запозичень та приватизації. Додаткові запозичення означають зростання держборгу та витрат на його обслуговування. Середній рівень виконання плану приватизації за ці роки — менше 1%.

Завдання Мінфіну під час бюджетного процесу — забезпечити ухвалення бюджету з попередньо визначеним граничним обсягом дефіциту. Поступливість відомства в перегляді показника дефіциту підвищує фінансові ризики та потенційно збільшує обсяг запозичень для покриття дефіциту.

Водночас ми припускаємо, що Мінфін коректно оцінює макроекономічну ситуацію, і тому не оцінюємо, чи є запропонований розмір дефіциту оптимальним. Показник зміни дефіциту розраховується за такою формулою.

$$\text{Індикатор №5} = \left(\frac{\text{Дефіцит}_{\text{прийнята редакція}}}{\text{Дефіцит}_{\text{подана редакція}}} - 1 \right) \times 100\%$$

* дефіцит взято у номінальному значенні, у грн

Формула показує, на скільки відсотків збільшився дефіцит під час бюджетного процесу. Якщо цей показник вище нуля, значить, були прийняті пропозиції депутатів щодо видатків, не підкріплених доходами.

Мінімум або ранг 1. Зменшення дефіциту на 2% у бюджеті на 2002 рік за Ігоря Мітюкова та парламенту третього скликання. Відзначимо, що у бюджеті на 2020 рік дефіцит зменшився майже на 1%.

Максимум або ранг 20. Збільшення дефіциту на 150% відбулося за Ігоря Юшка, Миколи Азарова та парламенту четвертого скликання у бюджеті на 2003 рік.

Міністр, який готував бюджет	Рік, на який ухвалювався бюджет	Зміна дефіциту від проекту до прийняття, у % від початкової суми	Ранг за зміною дефіциту
Мітюков Ігор	2002	-2.3%	1
Оксана Маркарова	2020	-0.8%	2

Мітюков Ігор	2001	0.0%	3
Ярошенко Федір	2010	0.0%	
	2011	0.0%	
Шлапак Олександр - Яресько Наталія Енн	2015	0.0%	
Яресько Наталія Енн	2016	0.0%	
Данилюк Олександр	2017	0.0%	
Маркарова Оксана	2019	0.0%	
Колобов Юрій	2013	0.2%	10
Пинзеник Віктор	2008	1.6%	11
Данилюк Олександр	2018	3.5%	12
Азаров Микола	2007	4.0%	13
Ярошенко Федір	2012	4.1%	14
Колобов Юрій	2014	20.3%	15
Пинзеник Віктор	2006	30.3%	16
Азаров Микола	2004	41.7%	17
	2005	72.0%	18
Пинзеник Віктор	2009	78.7%	19
Юшко Ігор - Азаров Микола	2003	150.0%	20

Індикатор №6.

Кількість нормативно-правових актів, дію яких частково або повністю призупинено бюджетом

Державний бюджет є законом, що “створює належні умови для реалізації законів України”. Проте з року в рік при складанні бюджету депутати та Мінфін надають бюджету додаткові функції.

Майже щороку закон про державний бюджет зупиняв дію положень інших законів. Приміром, останні чотири роки закони про держбюджет зупиняють дію статті 24¹ Бюджетного кодексу щодо фінансування фонду регіонального розвитку.

Стаття 24¹. Державний фонд регіонального розвитку

1. Державний фонд регіонального розвитку створюється у складі державного бюджету.

{Абзац перший частини першої статті 24¹ із змінами, внесеними згідно із Законом [№ 1789-VIII від 20.12.2016](#)}

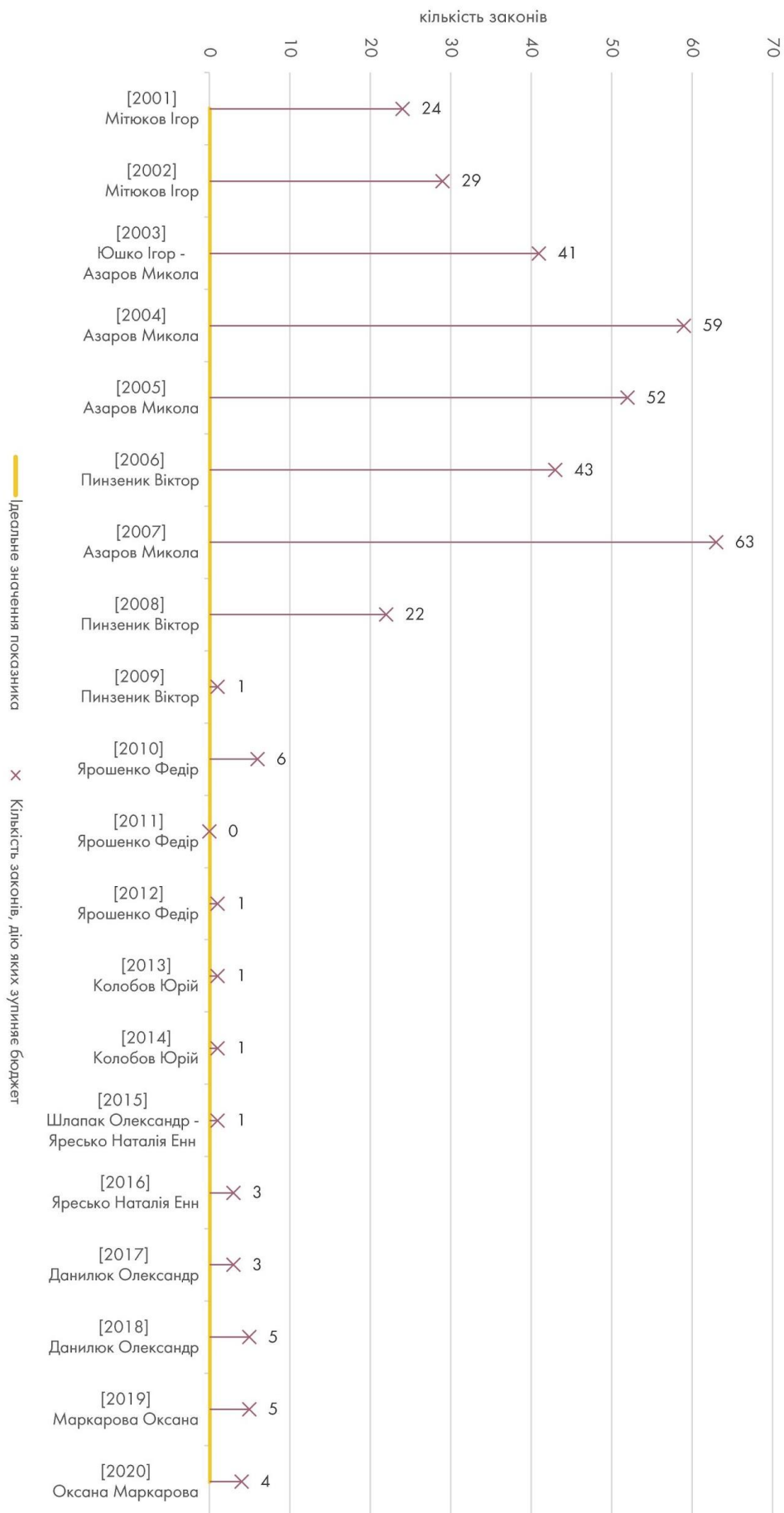
{Дію абзацу другого частини першої статті 24¹ зупинено на 2020 рік згідно із Законом [№ 294-IX від 14.11.2019](#)} {Дію абзацу другого частини першої статті 24¹ зупинено на 2019 рік згідно із Законом [№ 2629-VIII від 23.11.2018](#)} {Дію абзацу другого частини першої статті 24¹ зупинено на 2018 рік згідно із Законом [№ 2246-VIII від 07.12.2017](#)} {Дію абзацу другого частини першої статті 24¹ зупинено на 2017 рік згідно із Законом [№ 1801-VIII від 21.12.2016](#)} {Дію абзацу другого частини першої статті 24¹ зупинено на 2016 рік згідно із Законом [№ 928-VIII від 25.12.2015](#)} При складанні Бюджетної декларації та проекту Державного бюджету України державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

Подібні призупинки - це негативна практика, яка суперечить численним рішенням Конституційного Суду та власне самій Конституції (якщо призупинка стосується соціальних виплат).

Цей індикатор діє за таким принципом: бюджети, що призупиняють найбільшу кількість положень інших законів, отримують найнижчий рейтинг.

Перше місце (ранг 1) посів бюджет 2011 року. Це єдиний бюджет, який не зупиняв дію інших законів.

На останньому місці (ранг 20) опинився бюджет 2007 року, який зупиняв положення 63-х інших законів. Загалом до 2008 року не було бюджету, який би не призупиняв дію щонайменше 19-ти положень інших законодавчих актів.



Міністр, який готував бюджет	Рік, на який ухвалювався бюджет	Кількість нормативно-правових актів, положення яких призупиняються	Ранг за втручанням у законодавство
Ярошенко Федір	2011	0	1
Пинзеник Віктор	2009	1	2
Ярошенко Федір	2012	1	
Колобов Юрій	2013	1	
	2014	1	
Шлапак Олександр - Яресько Наталія Енн	2015	1	
Яресько Наталія Енн	2016	3	7
Данилюк Олександр	2017	3	
Оксана Маркарова	2020	4	
Данилюк Олександр	2018	5	10
Маркарова Оксана	2019	5	
Ярошенко Федір	2010	6	12
Пинзеник Віктор	2008	22	13
Мітюков Ігор	2001	24	14
	2002	29	15
Юшко Ігор - Азаров Микола	2003	41	16
Пинзеник Віктор	2006	43	17
Азаров Микола	2005	52	18
	2004	59	19
	2007	63	20

На основі цих індикаторів ми розраховали два субрейтинги, які дають розуміння про загальну оцінку бюджету за дотриманням процесу та зміною параметрів.

СУБРЕЙТИНГ “ДИСЦИПЛІНА” побудований за середнім арифметичним індикаторів №1, №2, №3, які стосуються строків подачі та ухвалення бюджету. За цим середнім

виставляється загальний ранг субрейтинга — чим менше середнє значення, тим вище бюджет підіймається у субрейтингу.

Міністр, який готував бюджет	Рік, на який ухвалювався бюджет	1. Ранг за поданням	2. Ранг за 1 читанням	3. Ранг за прострочкою прийняття	Субрейтинг за дисципліною
Маркарова Оксана	2019	1	3	1	1
Азаров Микола	2004	1	6	1	2
Пинзеник Віктор	2006	1	7	1	3
Мітюков Ігор	2001	1	8	1	4
Азаров Микола	2007	1	9	1	5
Данилюк Олександр	2017	1	1	10	6
Маркарова Оксана	2020	1	3	8	6
Ярошенко Федір	2012	1	1	11	8
Мітюков Ігор	2002	1	13	1	9
Юшко Ігор - Азаров Микола	2003	1	3	12	10
Данилюк Олександр	2018	1	11	9	11
Азаров Микола	2005	1	12	20	12
Пинзеник Віктор	2009	1	20	17	13
Колобов Юрій	2014	20	18	7	14
Шлапак Олександр - Яресько Наталія Енн	2015	20	10	15	14
Яресько Наталія Енн	2016	20	14	14	16
Ярошенко Федір	2011	20	15	13	16
	2010	20	15	17	18
Пинзеник Віктор	2008	20	17	17	19
Колобов Юрій	2013	20	18	16	19

СУБРЕЙТИНГ “ЗМІНА ПАРАМЕТРІВ” включає два індикатори, що стосуються зміни параметрів бюджету у період його обговорення та ухвалення в парламенті (№4, №5). Загальний ранг цього субрейтингу базується на середньому за рангами цих двох індикаторів.

Міністр, який готував бюджет	Рік, на який ухвалювався бюджет	1. Ранг за видатками	2. Ранг за дефіцитом	Субрейтинг за зміною параметрів бюджету
Яресько Наталія Енн	2016	4	3	1
Ярошенко Федір	2011	5	3	2
Ярошенко Федір	2010	6	3	3
Шлапак Олександр - Яресько Наталія Енн	2015	7	3	4
Оксана Маркарова	2020	9	2	5
Мітюков Ігор	2001	10	3	6
Пинзеник Віктор	2008	2	11	6
Маркарова Оксана	2019	11	3	8
Мітюков Ігор	2002	15	1	9
Данилюк Олександр	2017	13	3	9
Ярошенко Федір	2012	3	14	11
Колобов Юрій	2013	8	10	12
Пинзеник Віктор	2009	1	19	13
Данилюк Олександр	2018	16	12	14
Колобов Юрій	2014	14	15	15
Азаров Микола	2005	12	18	16
Азаров Микола	2007	17	13	16
Азаров Микола	2004	18	17	18
Пинзеник Віктор	2006	19	16	18
Юшко Ігор - Азаров Микола	2003	20	20	20

ФІНАЛЬНА ОЦІНКА ТА РАНГИ

Фінальна оцінка є середнім арифметичним рангів за кожним з індикаторів. Найбільше можливе значення такої оцінки — 20, якщо Міністерство фінансів та парламент не

дотрималися строків ухвалення бюджету, допустили значне зростання видатків та дефіциту під час його розгляду та значно втрутилися у в чинне законодавство.

Мінімум або ранг 1 отримав бюджет на 2019 рік. Поки він залишається найкращим. Його готували Мінфін під керівництвом Оксани Маркарової та парламент восьмого скликання. Сумарне значення оцінки — 4,8.

Максимум або ранг 20 отримав бюджет на 2005 рік, за який несли відповідальність Мінфін під керівництвом Миколи Азарова та парламент четвертого скликання. Сумарне значення оцінки — 13,5. Минулого року на останньому місці був бюджет 2014 року, коли Мінфіном керував Юрій Колобов при парламенті сьомого скликання.