

Павлюк К.В.,

кандидат економічних наук, доцент,
завідувач відділення теоретичних проблем
фінансово-економічного регулювання
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України,

Ахмед Т.В.,

старший науковий співробітник відділу
теорії фінансово-бюджетного регулювання
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ

У статті висвітлюється проблема управління державними видатками, побудованого за принципом виокремлення трьох економічних цілей політики управління: макроекономічна стійкість, алокативна ефективність і технічна (або операційна) ефективність. Проаналізовано досвід розвинених країн щодо використання різноманітних інструментів політики управління державними видатками, включаючи встановлення фіскальних правил, середньострокових витратних обмежень, вимоги до прозорості бюджетного процесу, гнучкий фіскальний менеджмент і контроль.

У статті висвітлюється проблема управління державними видатками, побудованого за принципом виокремлення трьох економічних цілей політики управління: макроекономічна стійкість, алокативна ефективність і технічна (або операційна) ефективність. Проаналізовано досвід розвинених країн щодо використання різноманітних інструментів політики управління державними видатками, включаючи встановлення фіскальних правил, середньострокових витратних обмежень, вимоги до прозорості бюджетного процесу, гнучкий фіскальний менеджмент і контроль.

В умовах транзитивної економіки, переходу до ринкових відносин змінюються як роль державного бюджету в економічній системі країни в цілому, так і роль, цілі й засоби управління державними видатками. Через бюджетну політику уряду державні видатки стають ресурсною базою механізмів проведення соціально-економічних реформ. У свою чергу, ці реформи відіграють важливу роль у сфері державних видатків, оскільки вони, зокрема, потребують поступової зміни співвідношення державного і приватного секторів.

Крім того, запровадження програмно-цільового методу складання й виконання бюджету висуває нові вимоги до управління державними видатками. Зокрема це стосується принципів і методів планування, оцінки і контролю за державними видатками. Якість бюджетної політики і функціонування бюджетної системи в цілому визначається насамперед ступенем досягнення цілей державної соціально-економічної політики в умовах обмежених бюджетних ресурсів. Саме обмеженістю ресурсів зумовлена потреба в ефективному й економічному застосуванні такого інструменту державного управління, як бюджетні видатки.

Таким чином, в умовах соціальних, економічних і політичних перетворень, а також переходу до нових форм державного управління, що потребують досягнення встановлених цілей і завдань політики за найменших затрат, підвищується роль економічного аналізу державних видатків, які спрямовуються на встановлені цілі й завдання.

Як правило, державні видатки аналізують за трьома напрямками або вимірами. Перший вимір стосується макроекономічної вартості державних видатків, яка враховує економічні викривлення, що породжені податковим навантаженням, та ризики втрати фіскальної стабільності, які пов'язані із нарощенням боргового тягаря. Другий вимір дослідження видатків полягає в оцінюванні алокативної (розподільчої) ефективності, або кінцевого (непрямого) результату, досягнутого на кожному додатковому одиницю державних витрат. Третій вимір аналізу державних видатків — це технічна ефективність, тобто оцінка вхідних ресурсів, необхідних для створення додаткової одиниці прямого (безпосереднього) результату.

Питання державних видатків у вітчизняній науці розглядається у працях Ю. Бажала, О. Василика, Б. Кваснюка, В. Суторміної, В. Федосова, І. Розпутенка, К. Павлюк, І. Чугунова та інших учених і практиків.

Велика увага приділяється цим проблемам у публікаціях Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та Міжнародного валютного фонду. Особливо останніми роками на тлі певного поліпшення фіскального стану у більшості країн ОЕСР і, як результат цього, поширення тенденції до зниження податків та послаблення у стримуванні державних видатків. Однак, як застерігають аналітики, невизначеність щодо реальної базової фіскальної стабільності залишається, а стійке зростання доходів протягом останніх років може включати більшу циклічну компоненту і, відповідно, меншу структурну, аніж передбачалося. Тому, незважаючи на те, що зниження податків сприймається позитивно з огляду на ті переваги, які воно забезпечує для поліпшення стимулювальних механізмів в економіці, в довготривалій перспективі, при населенні, що старіє, існує потреба у стримуванні державних видатків, щоб компенсувати ці податкові зниження.

Мета цієї статті полягає у розкритті окремих питань управління державними видатками й окресленні аналітичних засад для їхнього оцінювання. Наведені обширні критерії оцінювання державних видатків можуть використовуватися у подальшому аналізі і плануванні державного управління та формуванні політики.

З огляду на те, що державні видатки відображають суспільний вибір, який впливає з політичного процесу і в різних країнах має свої відмінності, існують певні обмеження у використанні економічного аналізу. Однак для формування суджень щодо міри реального досягнення встановлених цілей, які зумовлені цим вибором, з мінімальними витратами мають бути оцінені економічні наслідки прямої взаємодії цього вибору з інституційними заходами й іншими елементами економічного середовища. Це питання може бути вирішене на трьох рівнях ана-

лізу: 1) макроекономічному: оцінка макроекономічних наслідків цього вибору; 2) алокативному: оцінка якості розміщення ресурсів в економіці; 3) технічному: оцінка технічної ефективності, з якою здійснюється цей вибір.

У макроекономічній перспективі високий рівень або зростання обсягів державних видатків окреслює два головних питання.

По-перше, це спричиняє проблеми фінансування, тобто ускладнюється забезпечення фіскальної дисципліни, що, у свою чергу, призводить до погіршення управління макроекономічною політикою залежно від якості здійснення процесів формування й виконання бюджету. Відсутність відповідних процедур планування й оцінювання як складових процесу формування бюджету і таких, що запобігають використанню нереалістичних економічних припущень, часто призводить до завищеної оцінки обсягів видатків, що може собі реально дозволити країна. Недостатній контроль на стадії виконання бюджету має подібний результат.

Іншим аспектом цього питання є проблема розроблення і здійснення заходів або певних процедур, які запобігають будь-якому підвищенню державних видатків, яке відбувалося з метою пом'якшення циклічного спаду, з настанням циклічного похвалення в економіці. Це може відбуватися або через дію автоматичних стабілізаційних механізмів, або через дискреційну політику уряду. Також це є питанням взаємовідносин між різними державними органами й установами, що включає горизонтальні відносини, між Міністерством фінансів, галузевими міністерствами та установами, які витрачають бюджетні кошти, і вертикальні відносини, тобто між центральним урядом й іншими рівнями державної влади.

По-друге, відсутність фіскальних стимулів та викривлення, породжені податковим тягарем, необхідним для задоволення державних потреб у фінансових ресурсах, можуть вилитися для країни в істотні економічні затрати. До деякої міри це може розглядатися як проблема алокації ресурсів та розподілу доходу. Але з огляду на те, що рівень податкового тягаря здебільшого зумовлений загальним рівнем державних витрат і впливає на загальний стан функціонування економіки, це також має і макроекономічний аспект¹.

З цієї точки зору на сьогодні поточне й перспективне фіскальне становище у багатьох країнах ОЕСР краще, ніж кілька років тому, що передбачає в цілому досягнення мети фінансування державних видатків без істотних запозичень. Це було досягнуто завдяки стримуванню видатків, що більшість країн були в змозі здійснювати протягом 1990-х років, на відміну, наприклад, від постійних проблем у бюджетному секторі, що виникали протягом 1970-х років, коли державні видатки швидко зростали. Проте на сьогодні у багатьох країнах, особливо у країнах Європи, рівень податкового тягаря високий і викликає суперечки щодо його справедливості та впливу на економічну поведінку, зокрема на ринок праці й довготривалу стійкість потенційно мінливих податкових баз. Важливим є те,

¹ Atkinson P., Van Den Noord P. Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis // Economics Department Working Papers No.285. — OECD. — Feb. 2001. — С. 17.

що управління державними видатками стає досконалішим саме зараз, коли фінансовий стан у країнах регіону поліпшено.

У перехідних економіках, зокрема в Україні, ще не можуть проявити свою дію “вбудовані” стабілізаційні механізми, які активно використовуються у фінансових системах західних країн. Дія стабілізаційних механізмів спрямована на те, щоб фінансова система під час рецесії автоматично зумовлювала б збільшення державного дефіциту, а під час економічного поживлення зменшувала б дефіцит без будь-якого додаткового втручання в економіку з боку держави. На сьогодні в Україні в цьому питанні політичний чинник є визначальним під час організації економічної системи².

Частка загальних державних видатків у ВВП у країнах з ринковою економікою коливається у межах від 33,9 % (середній показник за 2003—2005 роки) в Ірландії та 35 % в Австралії до 57,1 % у Швеції (таблиця 1).

Таблиця 1. Частка загальних державних видатків у ВВП зарубіжних країн

Країни	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Сполучені Штати ⁵ Америки	37,1	37,8	38,5	38,0	37,0	37,0	36,5	35,4	34,7	34,3	34,2	35,3	36,3	36,7	36,4	36,6
Канада	48,8	52,3	53,3	52,2	49,7	48,5	46,6	44,3	44,8	42,7	41,1	42,0	41,2	41,2	39,9	39,3
Австралія	35,7	37,6	38,9	38,6	38,3	38,3	37,0	36,1	36,1	35,1	34,8	36,8	35,4	35,1	35,1	34,9
Японія ³	31,8	31,6	32,6	34,3	35,6	36,5	36,9	36,0	37,3	38,8	39,2	38,7	39,0	38,5	37,3	37,0
Нова Зеландія	53,2	50,2	49,4	45,6	42,9	42,0	41,1	41,7	40,9	40,5	39,6	38,4	38,6	38,9	37,8	38,2
Євросона																
Австрія	51,5	52,4	53,1	56,0	55,8	56,0	55,5	53,0	53,5	53,2	51,4	50,8	50,7	51,1	50,4	49,9
Бельгія	52,2	53,4	53,6	54,7	52,4	51,9	52,3	51,0	50,3	50,1	49,0	49,1	49,9	51,1	49,4	49,8
Фінляндія	48,0	56,7	62,2	64,8	63,8	61,5	60,1	56,2	52,5	51,5	48,3	47,8	48,8	50,0	50,4	50,1
Франція	49,4	50,7	51,9	54,4	54,2	54,4	54,5	53,7	52,6	52,6	51,6	51,5	52,6	53,3	53,3	53,9
Німеччина ²	43,6	46,1	47,3	48,3	47,9	48,3	49,3	48,3	48,1	48,2	45,1	47,5	48,0	48,4	47,3	46,8
Греція	49,2	45,8	48,5	51,0	49,0	50,1	48,3	49,3	48,6	48,6	51,2	49,8	49,2	49,2	49,8	46,7
Ірландія	43,1	44,7	45,1	44,9	44,2	41,3	39,2	36,7	34,5	34,0	31,6	33,4	33,6	33,5	34,0	34,1
Італія	52,9	54,0	55,4	56,4	53,5	52,5	52,5	50,2	49,3	48,2	46,1	48,0	47,4	48,3	47,8	48,2
Люксембург	37,7	38,4	40,0	39,8	38,9	39,7	41,1	40,7	41,1	39,2	37,6	38,1	41,4	42,3	43,1	43,2
Нідерланди ⁴	52,9	53,0	53,9	54,1	51,8	50,0	48,2	46,8	45,9	45,6	44,0	45,4	46,2	47,1	46,3	45,5
Португалія	40,3	43,2	44,3	45,8	44,0	43,1	44,0	42,9	42,2	43,2	43,1	44,4	44,3	45,8	46,7	47,7
Іспанія	42,6	44,0	45,1	48,6	46,4	44,2	43,0	41,0	40,8	39,3	39,0	38,5	38,7	38,2	38,7	38,2
Євросона	47,5	49,0	50,2	51,9	50,7	50,5	50,6	49,3	48,5	48,2	46,3	47,3	47,7	48,2	47,7	47,5
Данія	55,9	56,5	57,5	60,6	60,4	59,5	59,1	57,1	56,8	55,8	53,9	54,5	54,9	55,0	54,7	52,8
Ісландія	41,5	42,8	43,8	43,6	43,4	42,7	42,2	40,7	41,3	42,2	42,1	42,9	44,5	46,5	45,6	43,4
Норвегія	54,0	54,9	56,2	55,1	54,1	51,5	49,0	47,2	49,6	48,1	42,7	44,3	47,5	48,5	45,9	42,8
Швеція	61,3	62,7	71,1	72,4	70,3	67,1	64,8	62,5	60,3	59,8	56,8	56,5	57,9	58,2	56,7	56,3
Швейцарія	30,0	31,7	33,8	34,7	34,7	34,5	35,2	35,6	36,1	34,6	33,9	34,8	35,7	36,7	36,3	36,2
Велика Британія	42,4	44,1	46,0	46,1	45,4	44,9	43,1	41,6	40,4	39,8	37,5	40,9	42,0	43,6	43,8	44,9
Чехія ¹	..	..	..	..	..	54,0	42,4	43,2	43,1	42,2	41,7	44,2	46,2	47,1	44,1	43,6
Угорщина	..	55,3	59,2	58,8	62,4	55,4	52,1	50,0	51,6	48,7	46,6	47,4	51,1	49,1	48,7	49,9
Польща	..	..	..	..	..	47,7	51,0	46,4	44,3	42,7	41,0	43,7	44,2	44,6	42,5	42,7

² Перехідна економіка: Підручник / В.М. Гейць, Є.Г. Панченко, Е.М. Лібанова та ін.; За ред. В.М. Гейця. — К.: Вища школа, 2003. — С. 315.

Продовження табл. 1

Країни	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Словаччина	..	..	..	..	53,0	47,0	52,1	49,0	45,3	47,2	51,7	43,3	43,3	39,4	38,9	37,1
Усього по країнах ОЕСР	40,1	41,3	42,4	42,9	42,1	42,1	41,8	40,6	40,3	40,0	39,1	40,2	40,8	41,3	40,7	40,7
Україна⁶	..	..	52,7	47,6	58,7	49,4	50,4	47,6	40,6	36,6	37,0	36,1	37,7	38,7	41,1	45,2

Джерело: OECD Economic Outlook 80, General government total outlays (Table 25), OECD, Paris (December 2006).

Примітки: Агреговані дані є консолідованими рахунками центрального уряду, регіональних та місцевих органів влади і фондів соціального забезпечення. Загальні державні видатки визначаються як сума поточних та капітальних видатків. Для деяких країн одноразові доходи від продажу ліцензій на мобільні телефони зараховуються як від'ємні капітальні видатки.

Див. Джерела та методи Економічного Огляду ОЕСР (<http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>).

1. Дані 1995 року відображають результати масштабної приватизації державних підприємств, що відбувалася шляхом розповсюдження серед населення ваучерів. За деякими оцінками, вона становила близько 9,8 відсоткових пункти ВВП. У 2003 році активація державних гарантій, переважно для банківського сектору, оцінювалась у 6,4 % від загальних витрат.

2. Видатки 1995 року становлять чисту суму боргу, прийнятого від Фонду успадкованих боргів.

3. З урахуванням прийнятого Центральним урядом боргу Японської залізничної розрахункової компанії та Особового рахунка, що обслуговує національне лісове господарство, видатки 1998 року було збільшено на 5,3 відсоткових пункти. Видатки 2000 року містять капітальні трансферти Депозитній страховій компанії.

4. З урахуванням капітальних трансфертів державному агентству з питань житлового господарства на забезпечення пропозиції орендного житла для громадян із низьким рівнем доходів показник видатків у 1995 році мав би бути на 4,9 відсоткових пункти вищим.

5. Дані містять чисті операційні видатки державних підприємств.

6. З урахуванням видатків соціальних фондів. Показники 2003—2005 років розраховано на підставі даних Government finance statistics. Yearbook 2006. — С. 490. ВВП за 2005 рік становить 424 741 млн грн (попередні дані).

Країнам Європейського Союзу загалом притаманна вища частка державних видатків у ВВП, аніж розвиненим країнам іншого світу. Середній показник по Єврозоні за 2003—2005 роки становить 47,8 %, по країнах ОЕСР — 40,9 %.

Серед країн ЄС найвищі показники мають Швеція, Данія (54,2%), Франція (53,5%) і Фінляндія (50,2%). У Швеції та Данії останніми роками спостерігається незначне зниження цього показника, приблизно на 2 відсоткових пункти. Найнижчі показники частки державних видатків у ВВП мають Ірландія, Швейцарія (36,4 %) та Іспанія (38,4 %).

Частки державних видатків у ВВП таких країн, як США, Канада, Австралія, Японія і Нова Зеландія становлять менше 40 % й загалом належать до діапазону найнижчих значень показників по країнах Європейського Союзу.

Починаючи з 2001 року, в Україні цей показник має тенденцію до зростання: з 36,1 % у 2001 році до 45,2 % у 2005 році. Спадна тенденція спостерігалася з 1996 року (50,4 %) по 2001-й відповідно. Таким чином, показник частки загальнодержавних видатків у ВВП в Україні поступово наближається до середніх показників таких країн, як Чехія, Угорщина, Польща. У 2005 році середній показник для цих трьох країн становив 45,4 % (таблиця 1).

Слід зауважити, що серед країн не існує оптимального рівня або стандарту щодо розміщення державних видатків. Експерти Світового банку застерігають від механічного використання показника відношення сукупних державних видатків до ВВП при порівняльному аналізі серед країн. Різниця у порівнянних цінах, державних інфраструктур, ролі державного й приватного секторів тощо утруднюють значиме порівняння цих показників. У кращому разі таке порівняння може розкрити аномалії сукупних обсягів державних видатків у певних напрямках витрачання, що мають бути глибше досліджені з використанням трирівневого аналізу державних видатків³.

В умовах перевищення доходів над видатками політичний тиск може призводити до нескоординованого зниження податків і зростання витрат, що зменшить можливість фінансування, наприклад, структурних реформ, або зниження боргових зобов'язань.

Справді, досвід країн із бюджетним профіцитом свідчить, що фіскальний менеджмент може бути ускладненим у цій ситуації. Якщо державні видатки починають зростати з поточного рівня, то оподаткування і пов'язані з цим викривлення надалі можуть виявитися дуже проблематичними. Це особливо відчувається, коли потреби у витрачанні державних коштів і тиск на дохідну базу може продовжувати зростати у майбутньому, оскільки населення країн ОЕСР старішає.

Агрегований рівень сукупних державних видатків має бути зіставним із загальними макроекономічними рамками; інакше високий рівень або поступове підвищення дефіциту призводитиме до макроекономічних дисбалансів залежно від способів фінансування цього дефіциту. Наприклад, якщо дефіцит фінансується через здійснення значних зовнішніх запозичень, це може призвести до боргової кризи; використання валютного резерву веде до кризи балансу платежів; емісія грошей призводить до інфляції, а наслідком здійснення великих внутрішніх запозичень є підвищення реальної відсоткової ставки і витіснення приватного сектору. Аналіз показників у деяких країнах засвідчує, що стабільний і низький рівень бюджетного дефіциту відповідає вищим темпам зростання економіки, інвестицій і балансу поточних рахунків. Агрегований рівень сукупних державних видатків, що може дозволити собі країна, залежить від рівня стійкого бюджетного дефіциту і його структури. Для розрахунку рівня стійкого дефіциту необхідно спрогнозувати показник відношення боргу до ВВП за прийнятих припущень щодо попиту на гроші, прийнятного рівня інфляції, реальної відсоткової ставки і темпів зростання економіки. Дефіцит є нестійким, якщо відношення боргу до ВВП має тенденцію (або прогнозується) до зростання⁴.

Починаючи з 1999 року, коли державний борг в Україні становив 61,0 % від ВВП, цей показник має сталу тенденцію до зниження. На кінець 2004 року дер-

³ Pradhan S. Evaluation public spending: a framework for public expenditure reviews // World Bank discussion papers; 323. — 1996. — С. 5.

⁴ Pradhan S. Evaluation public spending: a framework for public expenditure reviews // World Bank discussion papers; 323. — 1996. — С. 3.

жавний борг становив 24,7 % від ВВП, у 2005 році — 18,9 % від ВВП; дефіцит зведеного бюджету, без урахування фондів соціального страхування, у 2004 році становив 3,2 % від ВВП, у 2005-му — 1,8 %.

Для аналізу стійкості дефіциту має бути чітко і зрозуміло окреслено межі державного сектору, особливо якщо істотна частина дефіциту виникає на інших рівнях державної влади або переноситься на них.

Консолідований дефіцит може бути визначений як сукупний рівень дефіцитів усіх видів державних установ, за винятком обсягів трансфертів між цими установами. Принципово, щоб консолідований дефіцит містив не тільки дефіцит центрального уряду, а й регіональних і місцевих органів влади, фондів соціального страхування і позабюджетних фондів. Зрозуміло, що така консолідація обмежуватиметься наявністю даних статистичного і бухгалтерського обліку. Однак неможливість звести ключові компоненти показника дефіциту може суттєво спотворити макроекономічну узгодженість видаткової бази. Варто додати: якщо існують значні обсяги дефіцитів і зобов'язань державних підприємств і навіть державних банків, які врешті-решт породжуються державним сектором, то вони також мають бути включені до дефіциту державного сектору управління. Наприклад, 1993 року в Болгарії врахування втрат банківської системи за рахунок субсидій як державного внутрішнього боргу дало змогу зрозуміти, чим зумовлена тривала інфляція, попри те, що спостерігався помірний фіскальний дефіцит.

В цьому контексті оцінка макроекономічного впливу державних видатків має вивчати такі питання:

— чи справді процедури оцінювання і планування видатків забезпечують ситуацію, за якої рішення у сфері державних видатків приймаються на основі реальної оцінки їхньої вартості і загальних ресурсних можливостей; чи допомагають ці процедури запобігти збільшенню обсягів видатків (що, мабуть, було доцільним для пом'якшення циклічного спаду) або шляхом певних дискреційних заходів, або через дію автоматичних стабілізаторів у період поліпшення циклічних умов;

— чи задовільним чином налагоджено контроль за здійсненням державних видатків із метою запобігання небажаних ситуацій протягом виконання бюджетного плану щодо видаткової частини;

— чи забезпечується витрачання бюджетних коштів на всіх рівнях державної влади належним наглядом і контролем з боку Міністерства фінансів; чи це залежить від спроможності нижчих рівнів державної влади до фінансування без допомоги центрального уряду;

— чи буде податковий тягар, необхідний для фінансування державних витрат, прийнятним з точки зору наслідків для економічної поведінки суб'єктів господарювання; стійким з точки зору здатності запобігати розмиванню основних податкових баз;

— чи сприяють періоди пошкваллення доходів і стійкого фіскального стану підвищенню видатків, рівень яких важко змінювати.

Державні видатки є важливим засобом здійснення суспільного вибору щодо розміщення ресурсів і розподілу доходу, що визначається політичним процесом. Певні цілі, що стоять за прийняттям рішень щодо державного втручання у ринкове середовище, та їхнє обґрунтування мають бути чітко визначені. Мотиваціями такого втручання може бути необхідність забезпечення ширшого доступу населення до суспільно корисних товарів і послуг, аніж це забезпечувалося без державного втручання, стурбованість щодо певного впливу на розподіл доходів, наміри у сфері охорони природного середовища, прагнення обмежити дії монопольного управління або спрямованість на виправлення інших форм ринкової недосконалості.

Однак там, де певний вид державного втручання є виправданим, не завжди слід сподіватися виключно на державні видатки. Вони мають використовуватися за наявності певних переваг від цього, а саме простоти, прозорості, справедливості або затратної ефективності. Державне втручання часто здійснюється за допомогою використання різних інструментів: державних видатків, регуляторних заходів, надання повноважень, введення податкових стимулів. До того ж держава залучається до дво- або тристоронніх угод і діє через надання інформації, політичних установок і орієнтацій. Ці інструменти, у свою чергу, можуть підсилюватися або взагалі бути замінені саморегулятивною системою законів (або законодавчих норм), що регламентують економічну поведінку в державному і приватному секторах. Наприклад, тоді, коли у багатьох країнах активно створювалися державні агенції для постачання певних видів послуг, які часто згодом перетворювалися у державні підприємства і діяльність яких мала тенденцію до зловживання монопольним правом або постачання універсальних послуг, в інших країнах подібні цілі загалом досягалися через надання регуляторних повноважень або адміністративних розпоряджень. Більш того, у деяких країнах, зокрема у США, регуляторні повноваження і податкові стимули розроблялися з метою заохочення приватного сектору надавати послуги у сфері соціального захисту, зокрема у вигляді пенсійного забезпечення та компенсацій на лікування для державних установ. Принаймні у сфері соціального захисту рівень взаємодоповнення державних і приватних видатків у США істотний. Там загальнодержавні видатки на соціальне страхування та соціальне забезпечення становлять лише 7 % від ВВП — найнижчий рівень серед країн (таблиця 2). Але це не означає, що держава не турбується про соціальний захист своїх громадян, оскільки державна політика орієнтована на застосування інших інструментів у забезпеченні цих функцій держави, аніж прямі бюджетні видатки.

Соціальним спрямуванням державних видатків найбільш вирізняється Данія. Обсяги державних видатків на громадські й соціальні послуги тут становлять у середньому 45,7 % від ВВП; у тому числі 25,7 % від ВВП спрямовується державою на соціальне страхування та соціальне забезпечення за сукупних обсягів видатків — 54,2 % від ВВП.

Загалом для розвинутої країни зі стабільною ринковою економікою характерні усталені значення показників частки загальнодержавних видатків на

Таблиця 2. Загальні державні видатки на громадські й соціальні послуги*, % до ВВП

Країни	Видатки на громадській соціальні послуги			
	Усього	у тому числі на:		
		соціальне страхування та соціальне забезпечення	охорону здоров'я	освіту
1	2	3	4	5
США				
2004	21,6	7	7,9	6,7
2005	21,6	7	7,9	6,6
Велика Британія				
2003	30,2	15,9	6,8	5,6
2004	30,4	15,9	7,1	5,6
2005	30,8	16	7,3	5,7
Франція				
2003	38,8	22,0	7,2	6,3
2004	38,8	22,1	7,3	6,2
2005	39,5	22,7	7,3	6,2
Данія				
2003	45,4	25,4	8,0	9,3
2004	45,9	26,0	8,0	9,3
2005	45,7	25,6	8,2	9,1
Нідерланди				
2003	29,6	17,5	4,4	5,2
2004	29,6	17,3	4,5	5,2
Болгарія				
2003	25,4	13,9	4,9	4,4
2004	24,9	13,7	4,6	4,3
2005	25,1	13,4	4,8	4,3
Польща				
2003	32,1	19,5	4,7	5,7
2004	30,4	18,4	4,4	5,5
2005	29,6	17,8	4,2	5,6
Чехія				
2003	25,2	13,4	6,5	4,3
2004	24,4	12,8	6,3	4,2
2005	23,9	12,5	6,2	4,1
Литва				
2003	20,6	9,6	3,7	5,8
2004	21,8	9,9	4,6	5,9
2005	21,7	9,9	4,9	5,6
Латвія				
2003	23	10,5	3,2	6,0
2004	22,0	9,8	3,3	5,8
2005	21,9	9,4	3,4	5,7

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5
Словаччина				
2003	27,7	13,1	8,3	4,3
2004	26,3	11,6	8,9	4,0
2005	24,0	11,9	6,5	3,9
Україна				
2003	25,8	14,6	4,0	5,5
2004	27,3	16,6	3,9	5,2
2005	33,0	20,9	4,0	6,2

Джерело: Government finance statistics Yearbook 2006. — IMF. — 2006; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

* Громадські й соціальні послуги включають такі основні групи функціональної класифікації: освіта, охорона здоров'я, соціальне страхування та соціальне забезпечення, житлово-комунальне господарство, духовний та фізичний розвиток.

громадські й соціальні послуги у ВВП, тобто темпи зростання номінального ВВП і державних витрат на ці функції майже однакові, принаймні за останні три роки.

У країнах із відносно молодими ринковими економіками, нещодавно прийнятих до Європейського Союзу, — Болгарії, Польщі, Чехії, Словаччини, Латвії — частки загальнодержавних видатків, що спрямовуються на громадські й соціальні послуги, за 2003—2005 роки дещо знизилися. Зокрема у Польщі частка на соціальне страхування та соціальне забезпечення знизилася на 1,7 відсоткових пункти, у Латвії — на 1 відсотковий пункт. Це свідчить про те, що зростання номінального ВВП відбувається швидшими темпами, аніж обсягів державних видатків. Наприклад, у Польщі 2004 року показник номінального ВВП зріс на 9,6 %, а видатків на соціальний захист — на 3,3 %, у 2005 році показник номінального ВВП зріс на 6,2 %, а видатків на соціальний захист — на 2,9 %.

В Україні спостерігається протилежна тенденція. Частка державних видатків на громадські й соціальні послуги у ВВП за 2003—2005 роки зросла на 7,2 відсоткових пункти і становила у 2005 році 33,0 % від ВВП. Це навіть більше, ніж у Великій Британії (30,5 %). Річне зростання цього показника у 2005 році становило 5,7 відсоткових пункти.

Зауважимо, що річне зростання номінального ВВП у 2004-му, 2005 роках відбулося відповідно на 29,1 % та 23,4 %, а зростання загальнодержавних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення — на 45 % і 55,4 % відповідно. Таким чином, загальнодержавні видатки на громадські й соціальні послуги, і зокрема на соціальне забезпечення, зростають набагато швидшими темпами, аніж номінальний ВВП.

Державне втручання не завжди необхідне або доцільне. Однак якщо приватний сектор працює добре, це і є здебільшого найкращим шляхом забезпечення виконання цілей політики. Рішення про здійснення державних витрат або інших

заходів політики часто приймаються без відповідного й об'єктивного оцінювання їхньої вартості і наслідків. Подеколи це є результатом використання недосконалих систем оцінювання, які “вбудовані” у процес формування політики. Також це може свідчити про тенденцію до створення значної електоральної підтримки певних політичних заходів, тоді як вартість цих заходів, що виявляється, наприклад, у підвищенні податків чи відсоткових ставок або регуляторного тягаря, потроху розподілена між великою кількістю громадян, не піддаючи жодного з них достатньому для утворення реальної опозиції обтяжуванню. Більш того, навіть якщо баланс витрат і вигод змінюється з часом, за зміни економічних і соціальних умов, одержувачі благ можуть відстоювати свої інтереси через принципи політичних подій та програм.

З другого боку, при оцінюванні поєднання державних видатків, регуляторних заходів, надання мандатів і податкових стимулів слід усвідомлювати, що регуляторні й податкові заходи не є безвитратними альтернативами здійсненню прямих державних видатків, оскільки вони впливають на економічні стимули і поведінку економічних суб'єктів. Ризик, що супроводжує підсилення контролю за витрачанням державних коштів, полягає у тому, що вибір інструментів політичного втручання може змінюватися на користь позабюджетних мандатів та інших інструментів, сферу застосування й результати дії яких важко визначити й оцінити. Це зменшує довіру економічних суб'єктів, знижуючи прозорість загального набору інструментів політичного втручання. Схеми податкових стимулів стають менш прозорими, аніж здійснення видатків, що спонукає суб'єктів господарювання до ретельнішого податкового планування, особливо в умовах значного податкового тягаря. Недостатньо розроблені державні регуляторні заходи можуть перешкоджати інноваціям, створювати певні бар'єри у торгівлі, інвестиційно-інноваційній діяльності; вони також можуть бути дуже затратними з точки зору неспроможності ринків до загального пристосування до мінливих умов.

У разі, коли державні видатки вважають гарантованим шляхом досягнення цілей, мають бути надані обґрунтування не тільки з приводу необхідності виділення фінансування, а й неможливості постачання необхідних товарів і послуг (кількості та якості) за недостатнього фінансування. Тобто має бути чітко обґрунтовано розумний рівень цих видатків. Деякі чинники, що спонукають до виділення завищених асигнувань, наприклад, у формі програм, від яких можна відмовитися, або які не можуть бути адаптованими до умов, що змінюються, були викладені вище. Але існують також причини того, що навіть у важливих галузях державних видатків як інструменту втручання може бути недостатньо. Запровадження видаткових обмежень “згори донизу” або неспроможність встановлення пріоритетів витрачання державних коштів в умовах жорсткої фіскальної політики також може призвести до невідповідного розподілу асигнувань у часі. У країнах із нерозвиненою ринковою економікою податкові бази можуть недостатньо використовуватися або бути недостатньо розвиненими з причин, наприклад, існування великої частки тіньової економіки чи пережитої фінансової кризи зі

значними й довготривалими наслідками, транзитивного періоду розвитку економіки, переходу від централізовано-планової до ринкової економіки. Іноді поліпшення базових умов функціонування приватного сектору, запровадження податкових стимулів, надання мандатів іншим рівням державної влади або регуляторні зміни можуть бути кориснішими. Але у галузях, де держава несе високу відповідальність за виконання своїх функцій, приміром, освіта, охорона здоров'я або громадські послуги, такі як охорона громадського порядку, забезпечення діяльності судової системи, може не існувати інших альтернатив, аніж здійснення державних видатків у відповідних обсягах⁵.

З огляду на вищевикладене оцінювання алокативної ефективності державних видатків має дати відповіді на такі питання:

— чи є виправданим державне втручання у сектори і сфери діяльності, де здійснюються державні видатки;

— чи поєднання державних витрат, регуляторних заходів і податкових стимулів достатньо для досягнення цілей політики у разі, коли таке поєднання є обґрунтованим;

— чи відповідає діяльність країни з досягнення цілей державної політики, зокрема тих, що встановлюють прийнятний і справедливий рівень розподілу доходу, вимоги до стану охорони здоров'я, середньої освіти, якості природного середовища й безпеки, тим ресурсам, які розподіляються для них через державні функції і програми;

— чи існують галузі економічної діяльності або соціальної політики, де діяльність держави нижча за належний рівень (стандарт); чи є причиною цієї проблеми брак державного фінансування. Якщо це так, яка причина недостатнього фінансування і яким чином ця проблема може бути пом'якшена?

Дотепер вивчалось питання щодо ступеня узгодження державних видатків із задовільним макроекономічним управлінням і функціонуванням, а також належного визначення ролі державних видатків у цьому контексті. Однак уряди країн також мають бути зацікавленими у забезпеченні технічної або операційної ефективності державних видатків, недопущенні марнотратства державних коштів. Хоча технічна ефективність державних видатків концептуально відрізняється від алокативної ефективності, перша відіграє важливу роль для розв'язання багатьох проблем, що обговорювалися вище: запобігання й уникнення технічної неефективності витрачання коштів вивільняє додаткові наявні джерела для досягнення цілей державної політики шляхом підвищення ролі ефективної алокації ресурсів серед програм і статей видатків. Водночас це сприяє поліпшенню управління макроекономічною політикою через спрощення контролю за видатками. З підвищенням фіскальної дисципліни у країнах ОЕСР зростає увага до технічної ефективності видатків у сфері виробництва суспільно корисних товарів і послуг.

⁵ *Atkinson P., Van Den Noord P. Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis // Economics Department Working Papers No.285. — OECD. — Feb. 2001. — С. 19.*

Існує чимало перешкод для досягнення високого рівня технічної ефективності державних витатків. Особливо в тих країнах, де функціонують громіздкі бюрократичні структури або відповідальність за прийняття рішень у сфері державних витатків настільки високоцентралізована, що управлінцям нижчих рівнів може бракувати повноважень для прийняття рішень щодо певних заходів, які могли б поліпшити виконання їхніх функцій. До того ж усталені звички здійснення процедур і практики управління (так звані неформальні правила), жорсткі норми оплати праці й сильні позиції профспілки у державному секторі можуть діяти в напрямі обмеження гнучкості, наприклад, у разі забезпечення найефективнішого використання нової технології. Більш того, заохочення управлінців до підвищення ефективності витрачання державних коштів можуть бути слабкими, оскільки ця ефективність може підвищувати ризик отримати менше ресурсів, наявних для їхнього використання, або управлінець не отримає відповідної винагороди⁶.

Головні питання, висвітлені результатами оцінювання технічної ефективності державних витатків, такі:

— чи існують наявні підтвердження технічної ефективності використання державних коштів; чи доступна порівняльна інформація, що стосується оцінювання технічної ефективності, наприклад, для еталонного аналізу, чи використовується вона як вхідна інформація для змін у політиці;

— чи можуть бути визначені сфери або напрями витрачання державних коштів, де існують значні можливості для підвищення технічної ефективності.

З огляду на різні політичні контексти чимало ініціатив, що застосовуються в одній країні, неможливо легко впровадити в іншій. Але досвід інших країн може стати корисною базою для запровадження міжнародного еталонного (бенчмаркінг) і порівняльного аналізу.

Високий рівень відкритості у бюджетних питаннях, що передбачає наявність і доступність точної та об'єктивної інформації щодо використання державних коштів, вартості державних програм та вигід, отриманих від їхньої реалізації, забезпечує основу для інформативних обговорень бюджетної політики на державному рівні та громадськості. Підвищуючи спроможність визначення здорових політичних виборів і посилюючи політичну підтримку таких виборів, фіскальна відкритість, вочевидь, стимулює фіскальну дисципліну і раціональніше розміщення державних ресурсів. Більш того, вона забезпечує підґрунтя для прийняття відповідних рішень щодо споживання, заощаджень та інвестицій домашніми господарствами, підприємницькими структурами й іншими учасниками фінансового ринку.

З метою запровадження і стимулювання принципів відкритості у секторі державного управління Міжнародний валютний фонд розробив Кодекс належної практики із забезпечення прозорості у податково-бюджетній сфері (Code of Good Practices on Fiscal Transparency), а також документ, над яким працювала робоча гру-

⁶ Atkinson P., Van Den Noord P. Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis // Economics Department Working Papers No.285. — OECD. — Feb. 2001. — С. 20.

па вищих посадових осіб у фіскальній сфері країн ОЕСР — Передова практика бюджетної прозорості країн ОЕСР (OECD Best Practices for Budget Transparency).

Кодекс належної практики із забезпечення прозорості у податково-бюджетній сфері ґрунтується на чотирьох засадах:

— чіткість визначення ролей і відповідальності: встановлення чітких границь між державним і приватними секторами; а також, в межах державного сектору, — між фіскальною діяльністю, монетарною діяльністю і діяльністю державних підприємств;

— інформаційна доступність для громадськості: дотримання практики оприлюднення зрозумілої фінансової інформації у чітко визначені часові терміни;

— прозоре формування, виконання й звітування про бюджет відповідно до прийнятих і оприлюднених статистичних і облікових стандартів для державної звітності;

— забезпечення незалежних гарантій цілісності й узгодженості даних: наприклад, через незалежний зовнішній аудит і статистичну незалежність.

Передова практика країн ОЕСР у забезпеченні прозорості у податково-бюджетній сфері передбачає⁷:

— уряди країн мають оприлюднювати попередні бюджетні документи, в яких надаються агреговані обсяги доходів, видатків, дефіциту або надлишку бюджетних коштів за кілька місяців до оприлюднення офіційних урядових бюджетних пропозицій, які подаються на розгляд до парламенту. Мета цих документів полягає у поданні бюджетної політики в розрізі макроекономічної і середньострокової перспективи, таким чином, створюючи підґрунтя фіскальної політики;

— бюджетні документи мають містити докладну інформацію про економічні припущення, що використовуються, інформацію про податкові витрати, фінансові зобов'язання, фінансові та нефінансові активи, зобов'язання з виплати пенсій та непередбачені зобов'язання. Також мають оприлюднюватися проміжні моніторинги, поновлювані звіти, заключні місячні, піврічні, річні звіти тощо;

— річні фінансові звіти (або рахунки сектору державного управління) відіграють роль погодженої позиції для цілей парламенту й широкого обліку і мають бути завірені аудитором. Прозорі фінансові звіти мають містити інформацію про виконання бюджету, структуру боргів і запозичень, державні зобов'язання, непередбачені зобов'язання, державні грошові фонди й засади облікової політики.

На сьогодні в Україні чинна система обліку у сфері державного управління, а саме касовий метод, не створює достатньої можливості для ефективного аналізу бюджетно-податкової політики, вимірювання, моніторингу й оцінки впливу на економіку та соціальне становище країни заходів державної бюджетної політики, оскільки касові операції не відображають відповідним чином ані моменту здійснення операції, ані її впливу на зміну активів.

⁷ *Atkinson P., Van Den Noord P. Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis // Economics Department Working Papers No.285. — OECD. — Feb. 2001. — С. 21.*

Нові вимоги до підзвітності органів державного управління мають включати відповідальність не тільки за розумне управління фінансами, а й за ефективність бюджетної політики і досягнення результатів у рамках часових і ресурсних обмежень. Для цього слід поетапно запроваджувати використання у бюджетному обліку методу нарахувань, здійснювати інтеграцію бюджетного обліку з бюджетною класифікацією, об'єднати бухгалтерський облік виконання бюджету і облік у бюджетних установах.

Облік методом нарахувань генерує інформацію, що відображає майбутні фінансові наслідки поточних напрямів бюджетної політики (або плани поточної політики щодо майбутніх ресурсів). І це, врешті-решт, створює підґрунтя для виваженої бюджетної політики, мінімізує ризики прийняття незабезпечених зобов'язань.

Подібна система обліку дасть змогу формувати повні та якісні звіти про виконання бюджету, про операції сектору державного управління, а також надавати необхідну інформацію для відповідальних виконавців і адміністраторів програм.

Об'єднання бухгалтерського обліку виконання бюджету й обліку в бюджетних установах передбачає, що всі активи й зобов'язання відповідного рівня влади мають бути відображені у балансах цих органів влади. Крім показників касового виконання бюджету, бюджетна звітність має містити показники про активи й зобов'язання держави, показник чистого рівня добробуту — чисту вартість, що характеризує фінансову діяльність держави.

Така система звітності дасть змогу не тільки формувати звітність з метою прийняття рішень у бюджетно-податковій політиці. Гармонізація системи бюджетного обліку з комерційним обліком, а також застосування міжнародних статистичних стандартів створює аналітичну основу для оцінювання впливу сектору державного управління на економіку країни з точки зору системи національних рахунків і зіставлення показників діяльності сектору державного управління з аналогічними показниками інших країн у рамках статистики державних фінансів.

Таким чином, для врахування всіх економічних операцій у державному секторі, що пов'язані з виробництвом, розподілом і перерозподілом доходів, накопиченням активів та іншими аспектами виробничих процесів, тобто всіх елементів, що формують національне багатство, необхідно запроваджувати метод нарахувань у секторі державного управління.

Крім того, що не менш важливо, така інформація і її доступність сприятиме поінформованості суспільства у питаннях економічної політики, що реалізується, посиленню довіри й підтримки діяльності уряду.

Останніми роками чимало країн запровадили практику використання середньострокових бюджетних обмежень для агрегованих обсягів державних видатків, які зазвичай розробляються на термін від 3-х до 5-ти років. У деяких країнах рівні середньострокових бюджетних обмежень мають додержуватися разом із встановленими середньостроковими цільовими значеннями для однієї або кількох фіскальних змінних, таких як, наприклад, питома вага дефіциту (або профіциту)

у ВВП, обсяг державного боргу як відсоток у ВВП, обсяги державних доходів і видатків у відсотках до ВВП, а також ці показники в абсолютних значеннях. Запровадження такого механізму здійснюється з огляду на той факт, що річне бюджетування може природно підсилювати короткострокову спрямованість вердиктів посадових осіб, що ухвалюють політичні рішення, і, таким чином, майбутня економічна цінність цих рішень залишається поза увагою, а також втрачається можливість вибору найкращого шляху розміщення ресурсу й прийнятного часового діапазону здійснення витрат. Більш того, подеколи середньострокові обмеження забезпечують “закріплення” видаткових асигнувань за середньостроковими проектами за роками, тобто відіграють роль своєрідного якоря. Запровадження середньострокових бюджетних обмежень зобов’язує уряд оцінювати вплив поточних бюджетних рішень на державні фінанси у майбутньому і враховувати зміни структурних і демографічних чинників, підвищення рівня державного боргу, а також розвиток циклічного стану економіки. Водночас це обмежує неефективне витрачання державних коштів, що може бути причиною виділення асигнувань для багаторічних проектів терміном на один рік. Для успішного здійснення контролю за державними видатками й фіскальною дисципліною важливо, щоб середньострокові обмеження підтримувалися об’єктивними системами оцінки витратних програм (програмним аналізом) й запроваджувалися на основі реалістичних економічних припущень, оскільки саме вони є основним чинником, що визначає, так би мовити, дозвіл на загальний обсяг видаткового портфеля.

У деяких країнах були запроваджені фіскальні правила, які автоматично впроваджували певні санкції або заходи у разі, коли цільові показники або граничні значення, встановлені середньостроковими обмеженнями, порушувалися. Відомим прикладом є закон США “Про виконання бюджету” від 1990 року (Budget Enforcement Act), в якому встановлювалися граничні обмеження на видатки, які, вже затверджені виборними посадовцями, виконувалися на вимогу про компенсацію будь-яких додаткових обсягів видатків шляхом скорочення інших видаткових зобов’язань безвідносно до загального фіскального стану. Це стало значним внеском у поліпшення фіскальної дисципліни, хоча у періоди підвищення бюджетного профіциту дотримання граничних видаткових обмежень викликало труднощі. Ще раніше, дещо відмінний від останнього, але також заснований за принципом встановлення фіскальних правил, закон США “Про збалансований бюджет і надзвичайний контроль за дефіцитом” (закони Гремма—Рудмана—Холлінгса від 1985-го й 1987 років — Gramm—Rudman—Hollings lows), визначав контрольні значення дефіциту, що мали виконуватися за допомогою процедури секвестрування (рівномірного скорочення видатків) певних видаткових програм. Згодом цей закон було дискредитовано, тому що його мета, яка головним чином полягала у скороченні дефіциту, була згодом відкладена, оскільки закон не був підкріплений взаємною згодою, де саме потребувалося врегулювання. А порушення цільових показників дефіциту було значною мірою зумовлене чинниками, що були поза дією управління або впливу політичного процесу, наприклад, еконо-

мічний спад. Врешті-решт, секвестрування, покликане усунути зростання дефіциту, було здебільшого й політично нездійсненним⁸.

Обмеження у використанні підходу, заснованого на встановленні фіскальних правил, полягають у тому, що, оскільки парламент має певні конституційні обмеження, уряд не може зобов'язати ані себе, ані наступні уряди виконувати майбутній курс дій. Постійне зволікання із заходами щодо здійснення секвестрування державних видатків, яких вимагав закон США “Про збалансований бюджет і надзвичайний контроль за дефіцитом”, є тому прикладом. Це спонукало деякі країни до вибору менш амбітних альтернатив, які законодавчо затверджують не правила, а фіскальні принципи, які роблять акцент на прозорості бюджетного процесу, встановлюють межі для публічних обговорень, підвищують ринкову дисципліну в такий спосіб, щоб змусити уряд дотримуватися встановлених принципів. Найбільше зусиль в цьому напрямі було докладено у Новій Зеландії із прийняттям закону “Про фіскальну відповідальність” (Fiscal Responsibility Act) у 1994 році, в якому визначено засади відповідального фіскального менеджменту. Закон не встановлює конкретних цільових значень бюджетних параметрів, але зобов'язує уряд обґрунтувати будь-яке відхилення від законодавчо встановлених принципів, визначати термін, протягом якого він має намір відхилитися від принципу, та шляхи повернення до цих принципів. Подібні законодавчі норми були запроваджені у Великій Британії — Кодекс фіскальної стабільності (Code for Fiscal Stability) та Австралії — Хартія про достовірність бюджету (Charter of Budget Honesty).

Запровадження аналізу бюджетних видатків, зокрема програмного аналізу, саме по собі не забезпечує підвищення ефективності. Водночас дуже важливо, щоб аналіз державних видатків здійснювався регулярно і був всеосяжним.

Необхідно не тільки запровадити удосконалений аналіз бюджетних видатків, а й використовувати бюджетний процес як інструмент підвищення кінцевих результатів й управління ними. Більшість країн визнає необхідність такого підходу і вбачає користь від його застосування. Слід постійно прагнути, щоб сукупність програм, структурована згідно із встановленими цілями й завданнями, ставала повнішою й досконалішою. Важливим аспектом для розширення реформи є чіткіше визначення програм. У країнах, де регулярний перегляд сукупності програм не відбувається, із реформами зазвичай зволікають, і вони не досягають своєї мети.

У центрі уваги має бути внесок системи вимірювання у підвищення ефективності розподілу бюджетних коштів й управління бюджетними програмами. Важливо узгодити вимірювання безпосередніх результатів із вимірюванням кінцевих соціально-економічних результатів. Водночас може виникнути потреба у використанні замінних або допоміжних показників для відображення усіх можливих наслідків діяльності.

⁸ Atkinson P., Van Den Noord P. Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis // Economics Department Working Papers No.285. — OECD. — Feb. 2001. — С. 24.

Зростає розуміння того, наскільки важливо розрізняти показники, що вимірюють кінцеві соціально-економічні результати, безпосередні результати і вкладені ресурси. Хоча кожен із цих наборів показників є вкрай важливим, ще важливішим є те, яким чином вони пов'язані один з одним і як вони забезпечують зв'язок діяльності розпорядників бюджетів із кінцевими соціально-економічними наслідками. Для багатьох країн розроблення показників, що відображають такий зв'язок конкретних програм і проектів із кінцевим соціально-економічним ефектом від їхньої реалізації, залишається проблемним. Не останню роль у цьому відіграють численні зовнішні чинники, що впливають на кінцеві результати, і ті, що перебувають поза контролем міністерств і відомств.

Найуспішнішими системами є ті, в яких базовий бюджетний аналіз доповнено іншими процедурами, розробленими з метою розширення меж формальних бюджетних заявок й аналізу встановлених стратегічних напрямів та ефективності здійснення видатків як поточного бюджету, так і майбутнього.

Процеси і процедури оцінювання різноманітні, але всі вони складаються з таких заходів⁹:

- вибір ключових галузей бюджету для глибшої і ретельної перевірки на постійній основі;
- моніторинг видатків з метою встановлення реального використання ресурсів і реальних результатів у ключових галузях порівняно з тим, що було заплановано;
- оцінка ефективності: чи можна було досягти заявлених цілей за нижчого рівня постійних видатків за рахунок досконаліших механізмів і методів алокації бюджетних ресурсів;
- реалізація програми аналізу бюджетних видатків за галузями й моніторингу видатків за найважливішими напрямами як складового елементу комплексного бюджетного процесу, що забезпечує прийняття обґрунтованих рішень щодо розподілу бюджетних ресурсів.

Отже, процедури всеохопного аналізу державних видатків на постійній основі є складовим елементом формування макроекономічної, зокрема фіскальної, політики, планування державних видатків і бюджетування в цілому. Оцінювання державних видатків і з точки зору макроекономічних наслідків, і як форми державного втручання надасть ширші можливості для розроблення ефективних стратегій державного регулювання, підвищення результативності діяльності виконавчої влади й сектору державного управління.

⁹ Брук П. Бюджетная реформа в Российской Федерации: достигнутые успехи и полученный опыт // Баннок Консалтинг. — 2004. — С. 18.