

Горобець І.Ю.

ДОСЛІДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ПРИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті розглядаються напрями розвитку бюджетної політики держави. Здійснено дослідження ефективності фіскальної політики та доведено необхідність її децентралізації. Обґрунтовано доцільність запровадження інноваційних підходів до управління бюджетними ресурсами на регіональному рівні.

Ключові слова: принципи, бюджетна політика, децентралізація, бюджетні ресурси, інноваційні підходи.

ВСТУП

Постановка проблеми. Проблематика загальнодержавного та регіонального збалансування інтересів у контексті виокремлення особливостей реалізації бюджетної політики на відповідний рік вимагає всебічного теоретично-дослідницького відображення. Зазначена проблема вимагає з'ясування ефективності реалізації бюджетної політики на місцевому рівні як через призму аналізу видатків загалом, так і окремо у розрізі їх функціонального призначення. Таким чином, прослідковуємо зв'язок названої проблематики з науково-практичними завданнями, актуальність яких полягає в дослідженні теоретико-аналітичних аспектів і суперечностей реалізації бюджетної політики України у контексті зміни системи ринкових відносин, демократизації суспільства, підвищення стандартів, рівня та якості життя громадян, а також із стратегічної позиції інтеграції України в європейські структури, яка у свою чергу потребує розроблення та впровадження такої науково обґрунтованої моделі регіонального розвитку, котра б відповідала загальноприйнятим європейським стандартам.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми розвитку бюджетної політики при її реалізації на регіональному рівні досліджували вчені А. Г. Ахламов та О. В. Голинська [1], у праці яких розглянуто процес становлення системи місцевих бюджетів в Україні та з'ясовано роль бюджетної політики як основи функціонування бюджетів регіонального рівня; авторський колектив у складі В.В.Зубенка, І.В. Самчинської, А.Ю. Рудика, О.І. Чуркіної, Т.А. Шаповала, А.І. Корнієнка та інших [2, 3, 4] у проведених моніторингах виконання саме місцевих бюджетів обстоює об'єктивну необхідність децентралізації. Також досліджено положення наукової статті В.П.Задорожного [5], у якій обґрунтовано шляхи розвитку бюджетної політики держави, а також запропоновано запровадження інноваційних підходів в управлінні бюджетними

ресурсами на регіональному рівні.

Таким чином, новою, невиділеною раніше частиною загальної проблеми вважаємо об'єктивну потребу пошуку шляхів удосконалення управління бюджетним процесом на регіональному рівні, що розкривається шляхом з'ясування розбіжностей, з одного боку, збалансування загальнодержавного і регіонального інтересів як напряму бюджетної політики на перспективу, а з іншого – поясненням розбіжностей даної проблематики з авторським баченням нагальної потреби децентралізації.

У роботі використано зокрема такі методи дослідження, як статистичні та порівняльні, методи аналізу та синтезу, системного і логічного, а також частково – елементи стратегічного аналізу.

Постановка завдання. Метою наукової статті є дослідження ефективності та розроблення напрямів удосконалення бюджетної політики в умовах прогнозованої невизначеності при її реалізації на регіональному рівні.

У зв'язку з постановкою мети у роботі досліджено та вирішено ряд завдань, а саме:

- обґрунтування ефективності бюджетної політики при її реалізації на регіональному рівні та з'ясування доцільності децентралізації;
- з'ясування важливості програмно-цільового методу (ПЦМ) бюджетування на рівні місцевих бюджетів;
- виокремлення напрямів удосконалення розвитку бюджетної політики регіонів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Фінансування суспільних послуг різних напрямів здійснюється за рахунок видатків як державного, так і місцевих бюджетів. Обумовлений бюджетний процес супроводжується проблемою розподілу повноважень на здійснення видатків між різними рівнями бюджетів. У цьому контексті вважаємо, що існує необхідність створення бюджетної доктрини на підставі обраної стратегії економічного і соціального розвитку. Реалізувати це допоможе використання основних принципів бюджетної політики, до яких відносимо зокрема такі, як: створення сприятливих фінансових відносин для

© Горобець Ірина Юрївна, аспірант кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту Львівського національного університету імені Івана Франка; тел. 0977475470; e-mail: garabets@ukr.net

пріоритетного розвитку галузей виробництва, законодавче та організаційне сприяння розвитку підприємницьких структур господарювання різних форм власності, пошуку і постійному вдосконаленні форм і методів мобілізації та використанню фінансових ресурсів держави [5, с. 244]. Також важливо наголосити на тому, що при визначенні рівня бюджету, з якого потрібно фінансувати видатки для забезпечення суспільних потреб, користуються принципом, що найбільшої ефективності у виконанні тієї чи іншої видаткової функції можна досягти, якщо вона буде закріплена за нижчим із тих рівнів влади, котрі можуть реалізувати її належним чином. Такий

принцип має назву “субсидіарності” [7, с. 5].

Використання зазначених принципів безумовно впливає і на особливості формування та використання ресурсів місцевих бюджетів. При цьому в Україні цей процес відбувається залежно від впливу багатьох факторів, зокрема: історичних особливостей, традицій формування дохідних джерел місцевим самоврядуванням, політики фінансового вирівнювання місцевих бюджетів тощо.

Пропонуємо розглянути ефективність реалізації бюджетної політики на регіональному рівні через призму аналітичного відображення видаткової частини місцевих бюджетів, відображених на рис.1.



Рис. 1. Обсяг видатків місцевих бюджетів та їх частка у видатках Зведеного бюджету України у період 2009 – січень – вересень 2013 рр.

Джерело: власні розрахунки автора за матеріалами [2, с.55; 3, с. 37; 4, с. 40]

Так, інформація з рис.1 дозволяє зробити висновок про те, що обсяг ресурсів місцевих бюджетів упродовж останніх років помітно зріс у періоді 2010 - 2012 років, та має зовсім незначну тенденцію до зниження – на 0,89 в. п. у порівнянні січня – вересня 2013 року.

Протягом аналізованого періоду частка видатків місцевих бюджетів становила орієнтовно 40% від видатків Зведеного бюджету України.

У цьому контексті важливо наголосити на потребі децентралізації, адже роль місцевих бюджетів у наданні суспільних послуг є доволі високою. Погоджуємося з думкою авторського колективу науковців у складі Б. Малиняка, Т. Іваніна, С. Герашенко про те, що така ситуація є звичайним явищем для більшості європейських країн, в яких на місцеві органи покладається основна відповідальність за послуги соціального характеру, а центральна влада зосереджується на послугах економічного характеру, на забезпеченні оборони, безпеки тощо [7, с. 5].

Розглядаючи частку видатків місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету за функціональною

ознакою, спостерігаємо деякі важливі факти також на користь децентралізації, що відображено у табл. 1.

Як бачимо з табл. 1, найбільше фактичних видатків місцевих бюджетів упродовж аналізованого періоду 2010 - 2012 рр. припадають на соціальний захист і соціальне забезпечення (спостерігаємо приріст 2012/2011 рр. у розмірі 19,5%), охорону здоров'я (приріст 2012/2011 рр. у розмірі 21,6%) та освіту (приріст 2012/2011 рр. у розмірі 20,8%).

Що ж стосується останніх офіційних даних бюджетного моніторингу за 9 міс. 2011-2013 рр., спостерігаємо наступне (рис.2).

Як свідчить рис. 2, у 2012 р. частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету України у розрізі окремих показників за їх функціональним призначенням зокрема становить: у видатках на охорону здоров'я - 80,57%, духовний та фізичний розвиток – майже 58%, освіту – 70,22%.

Як бачимо, децентралізація є необхідною. У цьому контексті доцільно виокремити головні переваги від закріплення видатків за місцевими бюджетами, а саме:

Таблиця 1. Видатки місцевих бюджетів у розрізі функціональної класифікації у період 2010-2012 рр.

Показник	2010	2011	2012	Січень-вересень 2013
Загальні фактичні видатки Зведеного бюджету України, млн. грн.	377842,9	416610,2	492454,7	359047,0
Видатки місцевих бюджетів у розрізі функціональної класифікації, млн. грн.:				
— трансферти з місцевих бюджетів до державного	6624,8	2718,6	1342,5	1226,1
— фізична культура і спорт	1478,2	1603,9	1953,2	1371,3
— інші функції	1049,4	1324,1	1592,3	1342,4
— культура і мистецтво	4666,8	5100,2	5980,8	4270,7
— житлово-комунальне господарство	4586,9	8354,9	19679,9	4431,3
— державне управління	10208,2	9758,7	10579,5	8447,1
— економічна діяльність	7802,4	12352,5	12981,4	6631,7
— охорона здоров'я	35986,3	38662,9	47095,4	34730,3
— соціальний захист і соціальне забезпечення	35223,6	41894,5	50052,5	41323,7
— освіта	51018,5	59018,8	71317,7	53689,7
Частка у видатках Зведеного бюджету, %	42,0	43,4	45,2	43,9

Джерело: власні розрахунки автора за матеріалами [2, с.81; 3, с. 60; 4, с. 62]

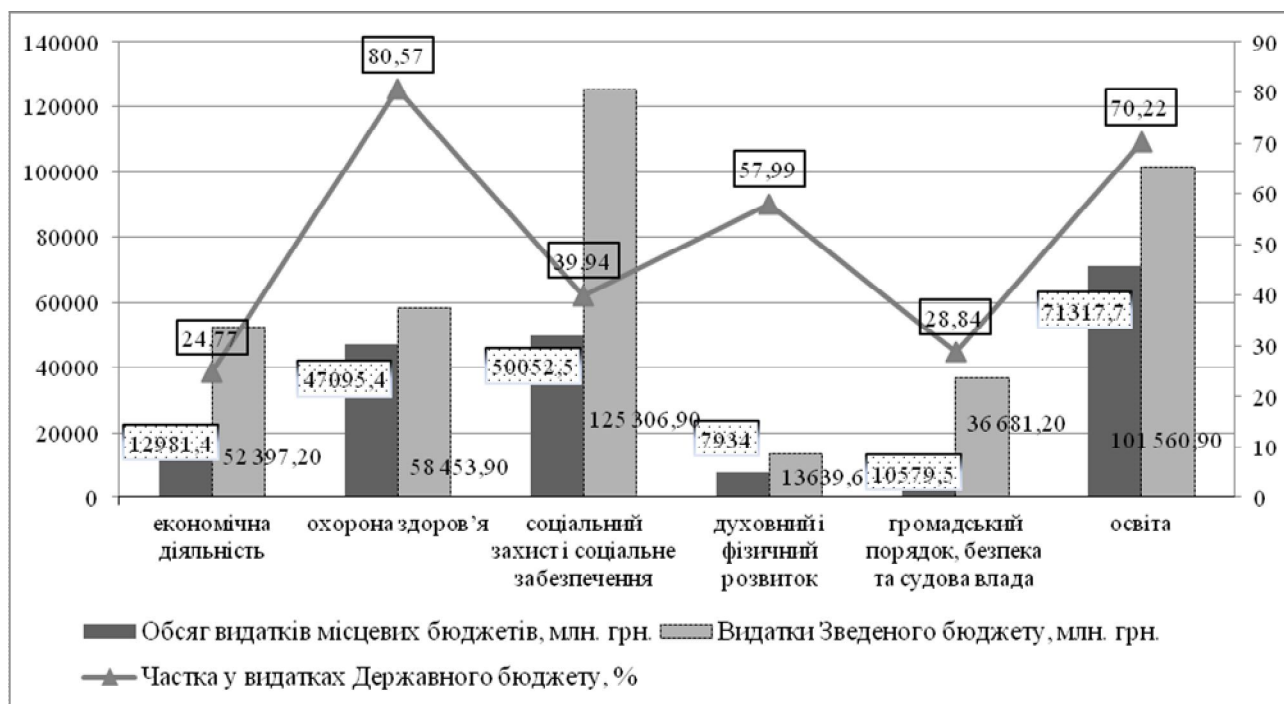


Рис. 2. Частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету України у розрізі їх функціонального призначення за окремими показниками у 2012 р.

Джерело: власні розрахунки автора за матеріалами [8; 9]

1) реалізація місцевої специфіки (адже саме місцева влада може запропонувати населенню суспільні блага, які більше відповідають потребам громади);

2) доступ до інформації (інформація про локальні потреби в суспільних благах більш доступна місцевим органам влади; витрати на її отримання є нижчими);

3) стимулювання міжрегіональної конкуренції (у разі незадоволеності політикою місцевої влади деякі мешканці території можуть емігрувати в інші місця, що створює стимули для здійснення більш

ефективної місцевої політики);

4) можливість експериментування в локальних масштабах (наявність у регіональної та місцевої влади права самостійно формувати політику дає змогу перевірити різні підходи і порівняти одержані результати) [7, с. 4].

При цьому слід відзначити, що за інформацією Міністерства фінансів України сферу взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами щодо збалансування загальнодержавних та регіональних інтересів, спрямованих на раціональне використання економічного потенціалу кожного регіону країни,

виокремлено ключовим напрямом бюджетної політики на 2014 рік [9].

Так, загальний ресурс місцевих бюджетів на 2014 рік порівняно з минулим роком збільшено на 9,8%, або 21,7 млрд. гривень. При цьому вперше у бюджеті передбачено видатки зокрема на такі напрями, як: розширення мережі дошкільних навчальних закладів, модернізацію дитячих спортивних майданчиків загальноосвітніх і дошкільних навчальних закладів; забезпечення харчування (сніданками) учнів 5-11 класів загальноосвітніх навчальних закладів; встановлення надбавок за обсяг та якість виконаної роботи медичним працівникам, що надають первинну медичну допомогу у регіонах, які не беруть участі у пілотному проекті реформування галузі охорони здоров'я; забезпечення додаткових виплат медпрацівникам системи екстреної медичної допомоги; підтримку проведення реформування системи охорони здоров'я та інші.

За інформацією Міністерства фінансів України, поданою станом на 30 січня 2014 року, відзначено, що в цілому інвестиційний ресурс місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій зростає на 3,4 млрд. гривень і становлять 16,2 млрд. гривень [9]. Варто окремо наголосити на одному з напрямів удосконалення бюджетної політики, зокрема на важливості реалізації та удосконалення ПЦМ бюджетування на рівні місцевих бюджетів.

У цьому контексті необхідно наголосити на важливості діяльності Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД), увага якого зокрема була зосереджена на виконанні завдань за грантом, наданим Проектом «Реформа місцевих бюджетів в Україні» (РМБУ) за фінансування Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

Інститут здійснював експертну роботу в рамках експерименту із запровадження ПЦМ бюджетування на місцевому рівні у тісній співпраці з Міністерством фінансів України. Особливу увагу було приділено розробці методології застосування ПЦМ у місцевих бюджетах. У рамках цього напрямку експерти Інституту провели серію тренінгів щодо основних засад проведення експерименту із запровадження ПЦМ при складанні та виконанні бюджету для

працівників фінансових органів Луганської, Львівської, Житомирської областей [10].

Погоджуємося з авторами А.Г. Ахламовим та О.В. Голинською [1] з приводу необхідності формування якісної та всеохоплюючої системи програмного бюджетування на регіональному рівні, що вимагає визначення чіткої уніфікованої номенклатури бюджетних програм. Це дасть змогу уникнути колізій та різних тлумачень у формулюванні одних і тих самих бюджетних програм у різних містах при формуванні міських бюджетів.

Невід'ємною складовою і, крім того, притаманним лише програмно-цільовому методу елементом є показники виконання, до яких згідно з методологією ПЦМ відносимо розроблення та використання таких показників виконання: затрат, продукту, ефективності, якості [1, с. 34].

Показники виконання бюджетних програм є ключовим ПЦМ бюджетування та головним критерієм оцінки виконання бюджетних програм. Основним призначенням показників виконання бюджетних програм є об'єктивна оцінка цього виконання, а також надання інформації керівникам установ та мешканцям територіальної громади про ефективність використаних ресурсів та соціально важливі результати, яких було досягнуто завдяки запровадженню бюджетної програми [1, с. 36].

На основі проведеного дослідження ефективності та з'ясованих окремих аспектів реалізації ПЦМ бюджетування, варто дещо узагальнено відобразити напрями удосконалення бюджетної політики при її локальній реалізації на рівні місцевих бюджетів. У цьому контексті погоджуємось з окремими твердженнями проф. Задорожного В.П. [5] з приводу потреби впровадження інноваційних підходів в управлінні бюджетними ресурсами регіону як напряму розвитку бюджетної політики України, котрі мають здійснюватись зокрема за напрямами, відображеними у табл. 2.

Представлені напрями удосконалення бюджетної політики місцевого рівня дозволять полегшити процес децентралізації та удосконалити ефективність розподілу та використання фінансових ресурсів з ціллю фінансування видатків на суспільні блага на місцевому рівні.

Таблиця 2. Напрями удосконалення бюджетної політики на регіональному рівні [5, с. 246-250]

Напрямок удосконалення	Характеристика
Удосконалення законодавства в бюджетній сфері	1) Скорочення до мінімуму змін у бюджетному законодавстві та праві, у тому числі в Бюджетному кодексі України, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.; 2) створення ефективного механізму взаємовідносин юридичних та фізичних осіб з бюджетною системою; 3) розроблення Закону України «Про делеговані повноваження місцевим органам влади»; 4) підвищення ефективності управління ресурсами регіонального (місцевого) бюджету
Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування	1) Накладання «трансфертного імунітету» на деякі джерела доходів; 2) упровадження збору до Фонду інноваційного розвитку регіону; 3) перегляд на законодавчому рівні співвідношення податків таким чином: – ПДВ: 30 % залишити регіону, а 70 % направляти в державний бюджет; – акцизний збір: 25 % – місцевим бюджетам, а 75 % – держбюджету
Удосконалення механізму управління видатками	1) удосконалення бюджетної класифікації з урахуванням використання ПЦМ управління ресурсами регіонального бюджету; 2) конкретизація видаткових повноважень за галузями бюджетної сфери та відповідного розподілу між ними

Удосконалення системи міжбюджетних відносин	1)упровадження нової моделі формування місцевих бюджетів регіону шляхом переведення адміністративно-територіальних одиниць, в яких питома вага дотацій більш ніж 75 % у структурі доходів бюджету, до моделі бюджетного планування на рівні району; 2) удосконалення чинної методології розрахунку видатків місцевих бюджетів при визначенні міжбюджетних трансфертів
Удосконалення механізму планування регіонального бюджету	1)Підвищення ефективності використання ресурсів регіонального бюджету; 2)збільшення результативності прийнятих рішень та запровадження ПЦМ

ВИСНОВКИ

У ході проведеного дослідження аналітично доведена необхідність децентралізації на регіональному рівні, адже більша частина видатків Зведеного бюджету розподіляється через місцеві бюджети. Доведені явні переваги від закріплення видатків за місцевими бюджетами. Ще одним результатом проведеного дослідження є твердження про те, що програмно-цільовий метод складання бюджету найбільш повно відповідає вимогам цільового використання бюджетних коштів і дозволить максимально оцінити ефективність цього використання на регіональному рівні, оскільки здійснюється локально на рівні оцінювання

досягнутих результатів кожної окремої програми зокрема. Основними перспективами проведеного дослідження виокремлено: пошук шляхів оптимізації фінансового механізму інвестування в економіку регіону, що включає запровадження інноваційних напрямів управління бюджетними ресурсами регіону; застосування раціональних методів використання бюджетних коштів тощо.

Перспективами подальших досліджень у напрямі удосконалення бюджетної політики при її реалізації на регіональному рівні вважаємо пошук раціональних методів використання фінансових коштів, призначених для інвестування в економіку регіону.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ахламов А.Г. Бюджетна політика та бюджетне планування в умовах прогнозової невизначеності: регіональний рівень: наук.-метод. розробка / авт. кол.: А. Г. Ахламов, О. В. Голинська тв. ін. - К.: НАДУ, 2010. - 44 с.
2. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2011 рік / І.Ф.Щербина, В.В.Зубенко, І.В.Самчинська, А.Ю.Рудик, та ін. // ІБСЕД, проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи, впровадження», USAID. – К., 2011. – 96 с.
3. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2012 рік / В.В.Зубенко, І.В.Самчинська, А.Ю.Рудик та ін. // ІБСЕД, проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ - II), впровадження», USAID. – К., 2013. – 73 с.
4. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2013 року / В.В.Зубенко, І.В.Самчинська, А.Ю.Рудик та ін. // ІБСЕД, проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ - II), впровадження», USAID. – К., 2013. – 75 с.
5. Задорожний В.П. Шляхи розвитку бюджетної політики держави / В.П. Задорожний // Економіка будівництва і міського господарства. – 2012 – №3 (8). – С. 243–252.
6. Інформаційно-аналітичний бюлетень КМУ від 17.02.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-kmu.com.ua/>.
7. Малиняк Б. Гендерне бюджетування в Україні / Б. Малиняк, Т. Іваніна, С. Геращенко / Фонд ім. Ф.Еберта. – К. – 2010.– 33 с.
8. Матеріали офіційного веб-сайту Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>
9. Матеріали офіційного веб-сайту Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>
10. Реформа місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / ІБСЕД, проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», USAID. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/428/129033/>

Одержано 11.04.2014 р.