



Т. М. Боголиб

доктор экономических наук, профессор, декан финансово-экономического факультета, Переяслав-Хмельницкий государственный педагогический университет имени Григория Сковороды, Украина
Bogolib60@mail.ru

МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА

Аннотация. Ситуация в украинской и мировой экономике ставит бюджетную политику перед новыми вызовами. Основанная на высоких темпах экономического роста и растущих ценах на ресурсы модель постоянного увеличения бюджетных расходов в текущий момент исчерпала

свои возможности. Снижение темпов роста ВВП в кризисный и посткризисный периоды привело к снижению устойчивости государственного бюджета – с одной стороны, и увеличению социальных обязательств – с другой стороны. В этих условиях на первый план выходит решение задач повышения эффективности расходов и переориентации бюджетных ограничений на реализацию приоритетных направлений государственной политики.

В статье предлагается механизм повышения эффективности расходов бюджета, который основывается на внутренних возможностях государства и опыте других стран, достигших положительных результатов повышения эффективности расходов бюджета; устойчивости государственного и местных бюджетов; создания новых механизмов финансирования социально-экономического развития.

Ключевые слова: бюджетная система, эффективность расходов бюджета, макроэкономические показатели, бюджетные ассигнования, исполнение бюджета.

Т. М. Боголиб

доктор економічних наук, професор, декан фінансово-економічного факультету, Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія Сковороди, Україна

МЕХАНІЗМ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ

Анотація. Ситуація в українській і глобальній економіці ставить бюджетну політику перед новими викликами. Заснована на високих темпах економічного розвитку та зростанні цін на ресурси модель постійного росту бюджетних витрат наразі вичерпала свої можливості. Зниження темпів росту ВВП у кризовий і посткризовий періоди призвело до зниження стійкості державного бюджету – з одного боку, і збільшення соціальних зобов'язань – з другого. У цих умовах на перший план виходить вирішення завдань підвищення ефективності витрат та переорієнтації бюджетних обмежень на реалізацію пріоритетних напрямів державної політики.

У статті пропонується механізм підвищення ефективності витрат бюджету, який базується на аналізі як внутрішніх можливостей держави, так і досвіду інших країн, які досягли позитивних результатів підвищення ефективності витрат бюджету; стійкості державного та місцевих бюджетів; створення нових механізмів фінансування соціально-економічного розвитку.

Ключові слова: бюджетна система, ефективність витрат бюджету, макроекономічні показники, бюджетні асигнування, виконання бюджету.

Tetyana Bogolib

Doctor Sc. (Econ.), Professor, Dean of the Financial & Economic Faculty, Pereyaslav-Khmelnytskyi Hryhoriy Skovoroda State Pedagogical University, Ukraine

MECHANISM OF THE BUDGET EXPENDITURES EFFICIENCY ENHANCING

Abstract. The situation in Ukrainian and global economics influences the budget policy, posing new challenges. Based on high rates of economic development and escalating prices for resources, the model of constant budgetary expenditures boost has currently exhausted its potential.

Slow down of GDP rates within the crisis and post-crisis period resulted in reduction of state budget stability on the one hand and the range of social liabilities increase on the other one.

In modern conditions addressing to issues of cost efficiency enhancement and re-orientation of budget limitations are regards of the high-priority trends of state policy implementation which are coming to the foreground.

The authors consider a mechanism of the budget expenditures efficiency enhancing, which is based on the analysis of both internal resources of the state and experience of other countries with achievements in enhancing the budget expenditures efficiency, stability of state and local budgets; creation of new mechanisms of the social and economic development financing.

Determining of national economics strategic growth priorities shall rely upon a long-term budget strategy, which allows realizing the country's national economics strategic growth priorities. Hundreds of the state target programs are not meeting their aim due to lack of stable funding sources. The mechanism of enhancing the budget expenditures efficiency shall include the change from expenditures to programs financing; introduction of government order for appropriate social products; establishment of program-integrated and goal-oriented planning; carrying out stock control of every state-funded organization, as far as annual expenditures aimed at government bodies allowance increase, while efficiency of management activity reduces; improvement of subsidy granting mechanism; ensuring the fiscal relations transparency by means of implementing «Electronic Budget» and «Transparent Budget» projects; development of budget strategy.

Key words: budget system; effectiveness of budget expenditures; macroeconomic indicators; budget allocations; budget execution.

JEL Classification: G32

Постановка проблеми. Бюджетная политика является основой социально-экономического развития государства, модернизации национальной экономики, ее конкурентоспособности, создания достойных условий жизни населения. Через бюджетную систему проходят средст-

ва, эквивалентные трети ВВП, она обеспечивает финансирование всех направлений деятельности государства: поддержание безопасности страны и общественного порядка, бесплатное образование, здравоохранение, формирование условий для развития экономики, предостав-

ление пенсий по старости и инвалидности, снижение бедности, сглаживание межрегиональных различий.

Конечная цель бюджетной политики – обеспечение макроэкономической стабильности и повышение качества жизни населения. Создание условий для устойчивого экономического роста в полной мере зависит от эффективности бюджетной политики и государственных расходов. Однако на протяжении многих лет это является проблемой для бюджетной системы Украины. Неэффективность бюджетных расходов признается и на государственном уровне, и местными органами самоуправления, и простыми гражданами, но проблема не решается, а остается на уровне констатации фактов. Поэтому тема повышения эффективности государственных расходов актуальна и важна для совершенствования бюджетной системы и реализации возложенных на нее функций.

Анализ последних источников и публикаций. Вопросы эффективности бюджетной системы и расходов бюджета всегда находились в поле зрения ученых. Исследования этой проблематики посвящали свои работы такие зарубежные ученые, как Ш. Бланкарт (*Sh. Blankart*), Д. Бьюкенен (*George William Buchanan*), А. Вагнер (*Adolph Wagner*), К. Виксель (*K. Viksel*), Дж. Гелбрейт (*John Kenneth Galbraith*), П. Самуэльсон (*P. Samuelson*), Дж. Стиглиц (*Joseph Stiglitz*), Р. Штурм (*R. Shturm*), российские авторы О. Александрова, Д. Аллахвердян, В. Лавров, К. Плотицков, В. Родионова, украинские ученые В. Андрущенко, М. Боголепов, А. Буковецкий, О. Василик, В. Глущенко, А. Даниленко, Т. Ефименко, О. Кириленко, И. Лунина, Ц. Огонь, Г. Пятаченко, М. Туган-Барановский, И. Чугунов, С. Юрий, И. Янжула, Л. Яснопольский.

В то же время трудах, где исследовались бы вопросы повышения эффективности расходов, достаточно мало, что обусловило выбор темы нашего исследования.

Цель статьи – разработать механизм повышения эффективности расходов бюджета, который обеспечит макроэкономическую стабильность, эффективность и устойчивость бюджетной системы Украины, рост макроэкономических показателей, улучшение благосостояния населения.

Основные результаты исследования. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств заложен в ст. 7 Бюджетного кодекса Украины [1]. Под эффективностью расходов бюджета мы понимаем достижение наилучшего результата при использовании определенного объема бюджетных средств.

Развитие общества и изменение экономической среды предъявляют все новые требования к бюджетной политике. Граждане Украины ожидают от государства повышения качества образования и здравоохранения, решения проблем бедности, а бизнес – развития производственной инфраструктуры. Для того чтобы соответствовать этим ожиданиям недостаточно провести определенные изменения в сфере бюджетной политики, требуется решительное повышение ее качества и, прежде всего, эффективности бюджетных расходов.

Главной целью реформы в бюджетной сфере должно стать создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами экономической политики. Эффективным следует считать такое управление бюджетными ресурсами, которое направлено на соблюдение жестких бюджетных ограничений, что обеспечивает сбалансированность бюджета и выполнение бюджетных проектов. При этом особое внимание необходимо уделять финансовой отчетности органов государственной власти и крупных государственных организаций, результаты деятельности которых должны подтверждаться независимыми и авторитетными аудиторами.

Анализируя украинскую бюджетную политику за последние пять лет, следует отметить влияние на нее политических факторов. Во время перманентных выборов политические партии декларировали в своих программах расширение государственных социальных гарантий как

основного средства борьбы за электоральные симпатии [2, с. 59]. В 2009 году, несмотря на глобальный финансово-экономический кризис, расходы на социальные нужды из Государственного бюджета составили 86,2 млрд. грн., со сводного – 190,4 млрд. грн. [2, с. 137]. В целом на социальные мероприятия было израсходовано 62% бюджетных средств. Тот год ознаменовался для Украины президентской избирательной кампанией, которая изобиловала социальными лозунгами. В результате новое правительство страны в марте 2010 года не досчиталось в Пенсионном фонде Украины 37 млрд. грн. [2, с. 124]. Увеличение числа пенсионеров, повышение пенсий уже в 2004 году привело к тому, что из госбюджета начали выделяться дотации ПФУ. В феврале 2013 года на заседании Кабинета Министров Украины было принято решение о дотациях Пенсионному фонду в сумме 27 млрд. грн. Такое положение дел в стране является критическим, ибо Пенсионный фонд должен быть полностью самостоятельным, иметь сбалансированный бюджет за счет социальных взносов. В целом расходы на социальную сферу в период 2000–2010 годов выросли с 14,7 до 21,5% совокупных расходов сводного бюджета Украины [3]. Очень бедное население составляет в Украине 5,7%, бедное – 42,8%, среднего достатка – 50,8%, богатые – 0,7%, в сельской местности очень бедных – 8,4% [3]. Расходы на социальные гарантии осуществляются за счет социальных внебюджетных фондов. В 2008 году общая сумма этих расходов составила 318,2 млрд. грн., в 2009-м – 338,4 млрд. грн., в 2010-м – 320,6 млрд. грн., в 2011 г. – 338,6 млрд. грн. За период 2004–2011 гг. они выросли в 3,7 раза [4].

В стране существуют 24 различных вида помощи и льгот, которые закреплены в 46 законодательных актах. Система социальной защиты сложна, отдельные социальные программы не имеют стабильного финансирования или на момент их утверждения не предусматривались целевые источники финансирования, некоторые виды социальных услуг дублируются. Проблема распыления средств в социальной сфере в условиях финансового кризиса приводит к значительному уменьшению основных социальных выплат и помощи даже для тех граждан, которые в них действительно нуждаются. Как свидетельствует статистика Международной организации труда (МОТ), в нашей стране 8,4% трудоспособного населения (2,5 млн. человек) являются безработными [5]. В Министерстве социальной политики Украины другая статистика – 500 тыс. безработных [5]. Такое несоответствие вызвано разной методологией расчета. В 2011 году фонд соцстраха израсходовал на помощь по безработице около 3,8 млрд. грн., что на 24% больше, чем в 2010 году. Пособие по безработице получают 350 тыс. человек из 506 тыс. зарегистрированных Государственной службой занятости населения, средний размер пособия составляет 917 грн. (110 долларов США) [3].

Вместе с тем 52% населения незаконно получают льготы на жилищно-коммунальные услуги, а бедное население не всегда может получить субсидию на коммунальные услуги, т. к. для этой категории населения существует много барьеров.

Следует согласиться с теми учеными и практиками, которые предлагают создать в стране такой институт социальной политики, где социальный инспектор будет сопровождать весь пакет социальных услуг отдельным гражданам, которые имеют на это право. Другим институтом социальной политики может стать механизм государственного заказа социальных услуг. Мы разделяем мнение ученых о том, что социальные услуги должны предоставлять негосударственные учреждения. Государственная монополия на социальное обслуживание исчерпала себя. В качестве весомого института социальной политики целесообразно также признать социальный аудит всех пользователей социальными услугами.

На наш взгляд, безработные, получающие соответствующее пособие, обязаны трудиться не менее 24 дней на

социальных работах (благоустройство населенных пунктов, работа в медицинских учреждениях).

Пришло время решить вопрос детских домов. Родители, которые лишены родительских прав, должны оплачивать пребывание своих детей в детских домах.

Государству необходимо четко определить стратегические направления развития национальной экономики и, в соответствии с ними, разработать Бюджетную долгосрочную стратегию, которая бы в финансовом плане обеспечивала реализацию стратегии экономического развития страны. За годы независимости в Украине принимались многочисленные экономические стратегии, но они не имели финансовой основы, что рано или поздно приводило к их крушению. Из-за отсутствия стабильных источников финансирования оказались нереализованными и сотни целевых программ. С приходом каждого нового правительства, как правило, разрабатываются новые стратегии и целевые программы, а старые сворачиваются. Истраченные на их подготовку и выполнение средства дают крайне низкую отдачу. Можно ли при этом говорить об эффективности расходов государственного бюджета?

Международные тенденции показывают, что существенно сокращается прямое финансирование из бюджета, то есть выделение средств под смету расходов. Такое расходное финансирование малоэффективно и требует больших издержек на контроль реализации сметы. Неэффективность этой системы также связана и с тенденцией завышения организациями смет с целью получить больше средств, а в конце года их израсходовать. Данная система имеет и такой недостаток – избыточное регулирование статей расходов, что связывает деятельность учреждений, лишает их возможности гибкого реагирования на изменения экономической ситуации и ведет к снижению эффективности отдачи от вложенных средств.

В международной практике, чтобы преодолеть указанные недостатки, перешли на другую систему выделения государственных средств, заменив финансирование затрат на финансирование программ. При осуществлении финансирования под программы действует механизм государственного заказа на определенный социальный продукт, а также договоренности относительно цены этого продукта, которая подкрепляется сметой.

Чтобы эффективно управлять финансированием программ и гибко реагировать на изменения цен на рынке, бюджетное учреждение должно быть самостоятельным. Такая система позволяет проводить тендер на государственный заказ. При этом возрастает роль последующего контроля в форме государственного аудита [6, с. 55]. Однако в Украине бюджетные организации являются несамостоятельными, а казначейская система и тендерные процедуры – несовершенными.

Чтобы перейти на программно-целевое планирование, необходимо обеспечить стабильность бюджетной системы и провести структурные преобразования в государственном управлении. Важной задачей при этом является инвентаризация бюджетных обязательств, особенно социальных расходов. Долгосрочные целевые программы следует сосредоточить на реализации крупномасштабных инвестиционных, структурных и научно-технических проектов, которые направлены на решение проблем, входящих в зону ответственности органов государственной власти. На уровне органов местного самоуправления должны выполняться подпрограммы.

Повышение эффективности государственных расходов в значительной степени зависит от приоритетности расходов. В этой связи перед государством стоят непростые задачи. Необходимо, во-первых, принять решение об оптимизации бюджетных расходов, определить приоритеты бюджетных ассигнований; во-вторых, найти способы ускорить экономический рост, который впоследствии даст положительный эффект в виде увеличения собственных доходов. Решению второй задачи должен предшествовать анализ реального состояния промышленности и агропромышленного комплекса для

последующего выделения тех отраслей, которые может финансировать госбюджет с помощью капитальных расходов и инвестиций, а остальные отрасли следует отдать в концессию. Отметим, что в истории имеется опыт Российской империи, когда железные дороги, железорудные, угольные рудники были отданы в концессию и успешно развивались.

Не менее важным является вопрос повышения заработной платы работникам бюджетной сферы, но он требует инвентаризации каждой бюджетной организации. Особенно это касается органов государственной власти, поскольку ежегодные расходы на содержание государственных органов растут, а эффективность управленческой деятельности падает.

Должна быть проведена полная ревизия расходных полномочий органов местного самоуправления. В этой связи необходимо усовершенствовать механизм субсидирования, предоставляемых в рамках осуществления госпрограмм, сконцентрировав большинство из них на уровне местных бюджетов. В Российской Федерации в настоящее время внедряется такой подход: одна госпрограмма – одна субсидия, и перечень субсидий соответствует перечню госпрограмм. Считаем, что подобный принцип можно применить при формировании современной бюджетной политики Украины, что будет способствовать повышению эффективности расходов госбюджета.

Важным на местном уровне является осуществление комплексной автоматизации процесса составления и рассмотрения проектов бюджетов в системе «АЦК (Комплексная автоматизированная система управления) – Планирование». Это позволит собрать первичную информацию по прогнозированию и планированию бюджета в единой базе данных, обеспечит формирование реестра расходных обязательств органов местного самоуправления и переход к программному бюджету. Использование программно-целевых принципов в бюджетном планировании даст возможность органам местного самоуправления создать условия для повышения эффективности бюджетных расходов. Такой подход отработан, в частности, в городе Нефтеюганск РФ, где он дал большой экономический эффект и позволил эффективно использовать бюджетные средства [7, с. 20]. Благодаря этому, в конечном итоге, были внедрены проекты «Электронный бюджет» и «Прозрачный бюджет».

Опыт зарубежных стран показывает, что повышение эффективности бюджетных расходов обеспечивает развитие и устойчивость бюджетной системы, рост макроэкономических показателей. В Украине должна быть разработана программа по повышению эффективности бюджетных расходов. Такая программа, например, успешно работает в Республике Татарстан [8, с. 12].

Выводы. На развитие бюджетной системы Украины оказывает сдерживающее воздействие ряд внешних факторов. Из-за этого значительно ограничены возможности для бюджетного маневра в целях существенного увеличения бюджетных расходов в те сектора, которые обуславливают экономический рост страны. При этом принятые бюджетные обязательства не могут быть сокращены вследствие социальной направленности значительной их части. В настоящее время структура бюджетных расходов в Украине не является оптимальной для стимулирования экономического развития. Выделяемых из бюджета средств на реализацию отвечающих потребностям экономического развития инфраструктурных проектов в сфере образования и науки, которые фактически определяют перспективный облик украинской экономики, крайне мало.

Низкий уровень финансово-экономического обоснования решений в сфере разработки и реализации бюджетной политики ведет к новым расходным обязательствам. Недостаточно качественной является и оценка долгосрочных последствий от выполнения подобных обязательств для социально-экономического развития Украины.

В основе бюджетной политики должен лежать инструмент бюджетирования, ориентированный на результат.

Мы считаем важным создание в стране Фонда национального благосостояния, что позволит успешно преодолевать кризисные явления без снижения уровня жизни населения, поддерживать финансовую инфраструктуру и реальный сектор экономики.

Проблемными являются расходы на социальные выплаты – они не всегда обоснованы и правомерны, что увеличивает нагрузку на бюджет. Эффективность осуществляемых бюджетных расходов является низкой, а получаемый социально-экономический эффект несоизмерим с объемом израсходованных на те или иные социальные цели средств.

Для обеспечения устойчивого социально-экономического роста необходимо, чтобы бюджетная политика стала более эффективным инструментом реализации государственной социально-экономической политики.

Механизмы государственной социально-экономической политики должны иметь надежное, точно просчитанное бюджетное обеспечение. Следует отходить от ставшего привычным измерения исполнения бюджета лишь фиксацией расходования средств на те или иные цели.

Объемы расходования бюджетных средств должны соответствовать уровню достигнутой цели, а если она не достигнута, то необходимо устранять причины неэффективности использования этих средств.

В целях повышения эффективности бюджетных расходов предлагаем разработать и внедрить систему ежегодного анализа их эффективности и динамики по каждому направлению. Соответствующий анализ динамики объемов расходов и значений целевых показателей следует проводить и по госпрограммам с публичным рассмотрением отчетов.

Повышению эффективности расходов бюджета будет способствовать разработка бюджетной стратегии. Она поможет обеспечить предсказуемость реагирования бюджетной системы на вызовы и возможности, которые могут возникать в рамках различных вариантов развития мировой экономики, предусмотреть превентивное применение адекватного набора мер при негативном воздействии внешних экономических факторов.

Формируя бюджетную стратегию, важно учитывать как действующие расходные обязательства, так и те обязательства, возникновение которых можно ожидать исходя из экономических и социальных прогнозов, оценки перспективного воздействия внутренних и внешних экономических, социальных и других факторов.

В бюджетной стратегии необходимо определить механизмы обеспечения связи между долгосрочными целями государственных программ, конкретными индикаторами

их выполнения и проектными показателями на определенный период. Стратегия должна содержать четкие ориентиры по ресурсному обеспечению государственных программ, оценку рисков бюджетной разбалансированности в различных прогнозных сценариях, а также рекомендуемый алгоритм действий при их реализации. Эффективность осуществления бюджетных расходов на государственные программы справедливо принимается в расчет и при оценке качества инвестиционного климата, поскольку данные расходы рассматриваются как инвестиции в человеческий капитал.

Литература

1. Бюджетный кодекс України. – К. : Правова Єдність, 2011. – 110 с.
2. Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ. Напрямок реалізації на підвищення ефективності; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : ДНУ «Академія фінансового управління», 2011, Т. 4. – 608 с.
3. Государственная служба занятости [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dcz.gov.ua>
4. Формирование общества, основанного на знаниях. Новые задачи высшей школы: Доклад Всемирного банка. – М. : Весь мир, 2010. – 234 с.
5. Доклад о развитии человека 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей: лучшее будущее для всех; пер. с англ.; ПРООН. – М. : Весь мир, 2011. – 188 с.
6. Бюджетная стратегия РФ на 2007–2013 гг. – М. : Минфин, 2007. – 75 с.
7. Щегульская Л. И. Отлаженный механизм повышения эффективности бюджетных расходов в г. Нефтеюганске / Л. И. Щегульская // Финансы. – 2013. – № 3. – С. 19–21.
8. Расширенное заседание Коллегии Федерального казначейства 27–28 февраля 2013 г. в г. Москве на тему: «Итоги деятельности за 2012 год и основные направления развития Федерального казначейства на 2013 год» // Финансы. – 2013. – № 3. – С. 3–11.
9. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о Бюджетной политике в 2013–2015 годах // Финансы. – 2013. – № 3. – С. 3–10.

Статья поступила в редакцию 01.06.2013

References

1. *The Budget Code of Ukraine* (2011). Kyiv: Terms Unity (in Ukr.).
2. *State budget and the budgetary strategy in terms of economic reforms. Directions for implementing efficiency* (2011). In M. Azarov (Ed.). Kyiv: Academy of Financial Management (in Ukr.).
3. *State Employment Service*. Retrieved from <http://www.dcz.gov.ua> (in Russ.).
4. Formation of a society based on knowledge. New challenges of higher education (2010). *Report of the World Bank*. Moscow: The Whole World (in Russ.).
5. UNDP (2011). *The Human Development Report, Sustainability and Equity: A Better Future for All* (Trans. from Eng.). Moscow: The Whole World (in Russ.).
6. *Budget Strategy of the Russian Federation for 2007-2013* (2007). Moscow: Ministry of Finance (in Russ.).
7. Shchegul'skaya, L. I. (2013). Well-oiled mechanism of increasing the efficiency of budget spending in Nefteyugansk. *Finansy (The Finances)*, 3, 20-22 (in Russ.).
8. Results of 2012 activity and main directions of the Federal Treasury development. Extended meeting of the Federal Treasury Board (February 27–28, 2013). *Finansy (The Finances)*, 3, 3-11 (in Russ.).
9. Budget Message of the President of the Russian Federation on the Budget Policy in 2013-2015 (2013). *Finansy (The Finances)*, 3, 3-10 (in Russ.).

Received 01.06.2013

Dear international Colleagues!

It is important to note that **The Economic Annals-XXI Journal** is included into seven international indexation databases.

The articles on Economic and Political issues are published in The Economic Annals-XXI Journal in Ukrainian, Russian, English and Polish languages.

Detailed information about the Journal and Requirements to the research articles you could find at our web-site:

<http://soskin.info/en/material/1/about-journal.html> (in English)
http://soskin.info/en/material/1/ea_pol.html (in Polish)
http://soskin.info/ea/about_RUS.html (in Russian)

If You have any questions, please, don't hesitate to contact

Dr Antonina Matviychuk,

Editor-in-Chief of The Economic Annals-XXI Journal,
 Executive Director of Institute of Society Transformation
 via e-mail: antonina_matviychuk@i.ua