

УДК 336.145.1

Бубенко П. Т., д.е.н., професор

Північно-Східний науковий центр НАН і МОН України (м. Харків)

Снісаренко О. Б., к.е.н., доцент

Національний аерокосмічний університет ім. М.С. Жуковського «ХАІ»
(м. Харків)

ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

В статті розглянуті основні характеристики поняття «бюджетна ефективність» та особливості підходу до оцінки якості бюджетної системи. Зроблені аналітичні висновки щодо динаміки видатків консолідованого бюджету України в порівнянні з іншими країнами (Нідерланди, Австрія, Польща, Росія, Азербайджан). Визначені фактори впливу на рівень бюджетної ефективності та розроблена модель прогнозування бюджету на перспективу.

Ключові слова: бюджетна ефективність, бюджетна система, видатки, консолідований бюджет, модель прогнозування бюджету.

Bubenko P., Snisarenko H.

GOING NEAR ESTIMATION OF BUDGETARY EFFICIENCY

In the articles considered basic descriptions of concept «budgetary efficiency» and feature of going are near the estimation of quality of the budgetary system. Analytical conclusions are done in relation to the dynamics of charges of the consolidated budget of Ukraine as compared to other countries (Netherlands, Austria, Poland, Russia, Azerbaijan). Certain factors of influence on the level of budgetary efficiency and developed model of prognostication of budget are on a prospect.

Key words: budgetary efficiency, budgetary system, charges, consolidated budget, model of prognostication of budget.

Бубенко П. Т., Снісаренко О. Б.

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ БЮДЖЕТНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ

В статье рассмотрены основные характеристики понятия «бюджетная эффективность» и особенности подхода к оценке качества бюджетной системы. Сделаны аналитические выводы относительно динамики расходов консолидированного бюджета Украины по сравнению с другими странами (Нидерланды, Австрия, Польша,

Бубенко П. Т., Снісаренко О. Б.

Россия, Азербайджан). Определены факторы влияния на уровень бюджетной эффективности и разработана модель прогнозирования бюджета на перспективу.

Ключевые слова: бюджетная эффективность, бюджетная система, расходы, консолидированный бюджет, модель прогнозирования бюджета.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. В стратегічному розвитку України фінансова і бюджетна політика виконує провідну роль як регулятора та прискорювача трансформаційного процесу. Через бюджет держава забезпечує соціальні потреби населення, підтримує інноваційний процес, регулює регіональні диспропорції. Навіть саморозвиток суб'єктів господарювання (підприємств і організацій) є залежним від бюджетної політики, оскільки остання опікується проблемами розвитку інфраструктури. У сучасних умовах в бюджетній сфері склалася ситуація, яка далеко не адекватна вимогам часу: дефіцитність, значні позики і борги, недостатня доля витрат на забезпечення структурної перебудови економіки задля її переходу на інноваційний шлях розвитку. Є і відставання в забезпеченні рівня життя населення з визнаними в світі соціальними нормативами. Витоки проблематичності такого стану два: перше – для розвитку держави такого масштабу як Україна бюджетні надходження вкрай недостатні за обсягом, друге – використання бюджетних коштів здійснюється з низьким корисним коефіцієнтом дії. Ці два негатива можна ліквідувати за рахунок науково обґрунтованої і виваженої бюджетної політики, але це складне питання, що потребує до себе більшої уваги економічної науки. Головним постулатом його розгляду з наукових позицій має стати концепція бюджетної ефективності, основи якої поки що перебувають у початковому стані.

В постановку досліджуваної проблеми входять теоретичний підхід до категорії «бюджетна ефективність», оцінка факторів бюджетних втрат і нерационального використання бюджетних коштів, методи і логіка прогнозування бюджетної забезпеченості, зміна бюджетних пропорцій між споживанням і розвитком на користь останньої складової. Ці завдання і визначені в даному дослідженні як актуальні і практично затребувані.

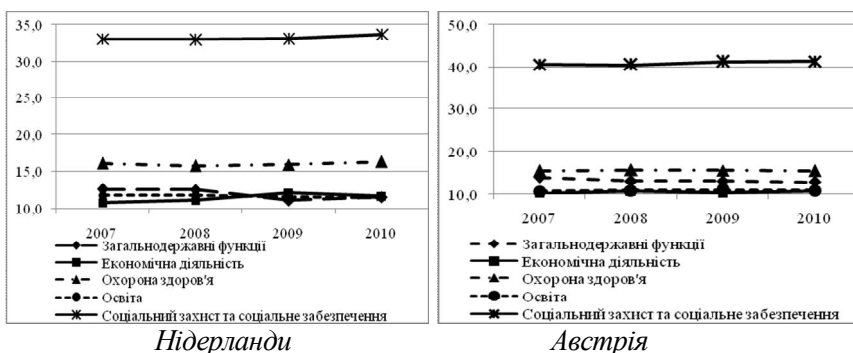
Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Аналізуючи наявні наукові розробки з проблематики бюджетної сфери, необхідно відмітити такі з них, які

спрямовані на підвищення ефективності бюджетної політики [1], бюджетних надходжень та використання бюджетних коштів [2], запровадження програмно цільового методу [3], тощо. Такі аспекти досліджувалися як вітчизняними фахівцями і вченими, серед яких М. Азаров, О. Бетлій, В. Дем'янишин, Я. Жаліло, О. Молдован, О. Пишуліна, В. Федосов, С. Юрій, так і закордонними: Ю. Вороніним, В. Івановим, Г. Поляком та іншими. При цьому авторами розкривались такі особливості ефективності, що визначали її якісні характеристики, кількісні ж оцінки ефективності бюджетів зустрічалися вкрай рідко і застосовувалися лише для вузького кола питань.

Цілі статті: сформулювати нові наукові погляди на сутність і особливості поняття бюджетної ефективності і визначити напрямки підвищення ролі економічних оцінок бюджетного процесу.

Викладення основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Бюджетний процес і саму бюджетну політику можна оцінювати значною кількістю показників, характеристик, тенденцій. На наш погляд, однією з важливих тенденцій якості бюджету є його стабільність в розумінні збереження стійкої тенденції зростання. В Україні такого бажаного тренду зростання бюджету не спостерігається.

Характер нестабільності бюджетної політики України у порівнянні з іншими державами можна визначити, аналізуючи динаміку змін в структурі видатків цих бюджетів. На рис. 1 представлена динаміка видаткової частини зведених бюджетів України та ряду інших країн.



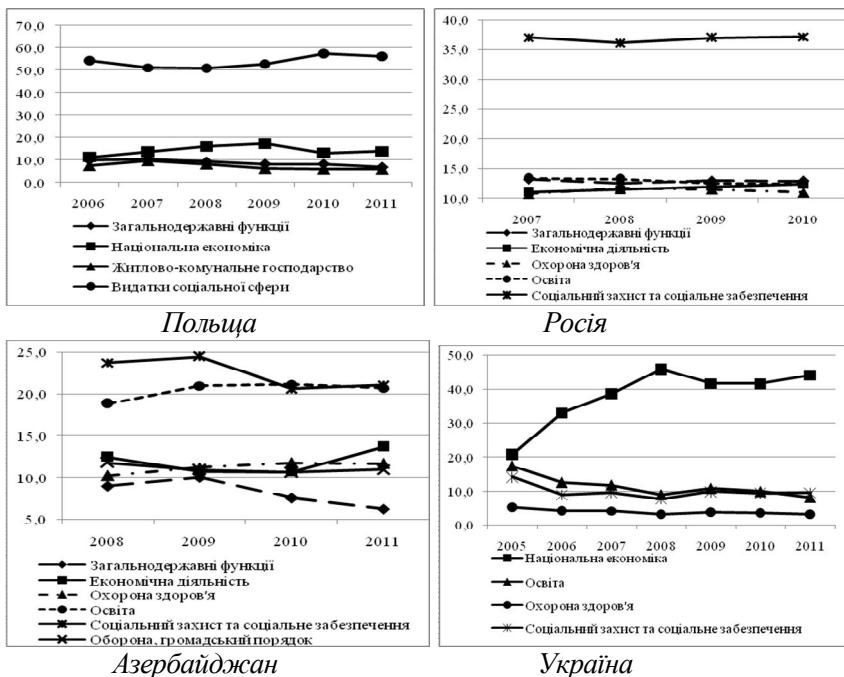


Рис. 1. Структура видатків консолідованих бюджетів окремих країн

Без перебільшення можна стверджувати, що практично всі країни з розвинутою економікою забезпечують стабільність бюджетної політики, про що і свідчить стійкий тренд їх видаткової структури. Також і більшість сусідів України, країн з перехідною економікою, вже відлагодили управління вектором бюджетного розвитку. Україна ж у цій сфері різко відрізняється від інших країн. А нестабільність автори статті вважають однією з ознак бюджетної неефективності, оскільки її витоки – в розбалансованості елементів бюджетного механізму. З іншими показниками і ознаками неефективності управління бюджетом і бюджетним процесом треба визначитись окремо.

Аналізуючи результативні наслідки бюджетної політики, важливо поставити питання, чи можливо дати характеристики ефективності не окремим процесам та процедурам, а інтегрованим результатам, що реалізуються у бюджетній сфері, тобто здійснити загальну оцінку такому специфічному об'єкту, як бюджет (державний

чи місцевий). Звернемось спочатку до розгляду існуючого різноманіття трактувань терміну «ефективність». У Економічному енциклопедичному словнику термін «ефективність» тлумачиться як здатність створювати ефект, результативність процесу, проекту, тощо та визначається як відношення ефекту, результату до витрат, що забезпечили цей результат [4]. Але здатність – це лише потенційна можливість, а не досягнутий результат.

В умовах інтеграції і взаємовпливу наукових знань є можливість більш поглибленого розуміння ефективності. На рис. 2 представлено концептуальну блок-схему для уточнення цього поняття.

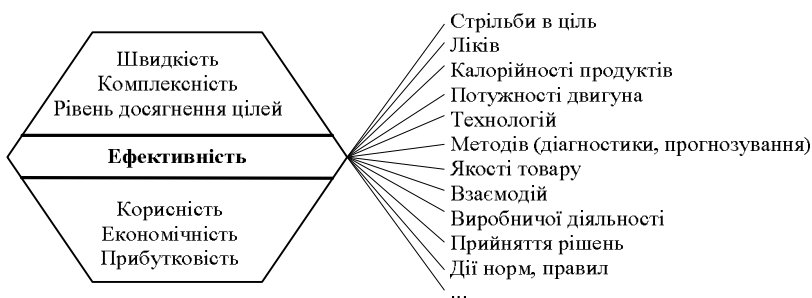


Рис. 2. Блок-схема уточнення поняття ефективності

Так, у наукових публікаціях як синоніми часто вживаються поняття: корисність, економічність, прибутковість, рівень досягнення цілей. Вони використовуються у таких сферах як стрільба в ціль, корисність ліків, потужності двигуна, якість технологій виробничої діяльності, ефективність прийняття рішень, дії норм і правил і в багатьох інших випадках оцінювання різновидів діяльності та результатів від неї.

Більшість розглянутих підходів до визначення ефективності є ресурсно-оптимізаційними та зведеними до простої формули «Результат/Витрати». На нашу думку, такий підхід дещо звужений. Доцільно розширити коло дослідження вживання терміну «ефективність» щодо економічної, соціальної та бюджетної ефективності. Останній аспект визначення (знайдено нами лише в одному економічному словнику) і показники бюджетної ефективності практично не відрізняється від попередніх. Та чи достатньо точне і змістовне саме таке трактування бюджетної ефективності?

Звернемо увагу на те, що завдання підвищення ефективності бюджетної системи та забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами є нагальним у бюджетному кодексі [5]. У наукових публікаціях зустрічається ще ряд різноманітних варіантів «ефективності»: бюджетних програм, залучення коштів, використання бюджетних ресурсів та інші, які безпосередньо стосуються бюджетів та бюджетних процесів [1–3]. Таким чином, ні законодавча ні наукова база не сформулювала чіткого визначення та параметрів бюджетної ефективності, а зустрічаються лише посилання на її різноманітні варіації. Отже, не маючи чіткого трактування цього терміну, треба аналізувати усе різноманіття складових бюджетної ефективності, включаючи цільові функції бюджету, витратні призначення та результативні їх наслідки.

У практичному плані апробація методів і моделей оцінювання бюджетної ефективності – завдання просте. Для використання оцінок бюджетної ефективності є всі умови, є діюча бюджетна система, але і досі не існує методики оцінювання «бюджетної ефективності», не визначено пріоритетні параметри, не встановлено фактори впливу на цю бюджетну ефективність.

З цих міркувань пропонуємо категорію «ефективність» розглядати як певну кількість пов'язаних між собою характеристик, кожна з яких в конкретному випадку розгляду системи або процесу діяльності може набувати пріоритетне значення. Наведемо це твердження у такий спосіб:

$$E = (K; S; R; I; V) \cdot \alpha, \quad (1)$$

де E – бюджетна ефективність;

K – значення (ранг) окремих критеріїв діяльності системи;

S – ступінь досягнення поставлених цілей;

R – ефективність використання ресурсів (показник класичної економічної ефективності);

I – ефект впливу потенціалу системи (удосконалення, набуття досвіду, досягнення стабільності в роботі);

V – ефект прискорення чи затухання первинного імпульсу прояву результату;

α – коефіцієнт синергії різних складових ефективності.

Цей системно-концептуальний погляд є методологічною основою для розробок алгоритмів і інструментарію визначення кількісних оцінок бюджетної ефективності. У дослідженнях [6–8] розглянуті методичні підходи, що можуть допомогти у визначенні факторів бюджетної ефективності, містять ряд досить обґрунтованих показників та параметрів, однак вони можуть бути використані для оцінки бюджетної ефективності дещо обмежено, оскільки ні один з них не дає чіткого роз'яснення поняттю та змісту бюджетної ефективності.

З урахуванням проведеного аналізу пропонуємо проводити оцінку бюджетної ефективності, враховуючи інтегровані результати дії окремих факторів впливу на рівень бюджетної ефективності (рис. 3).

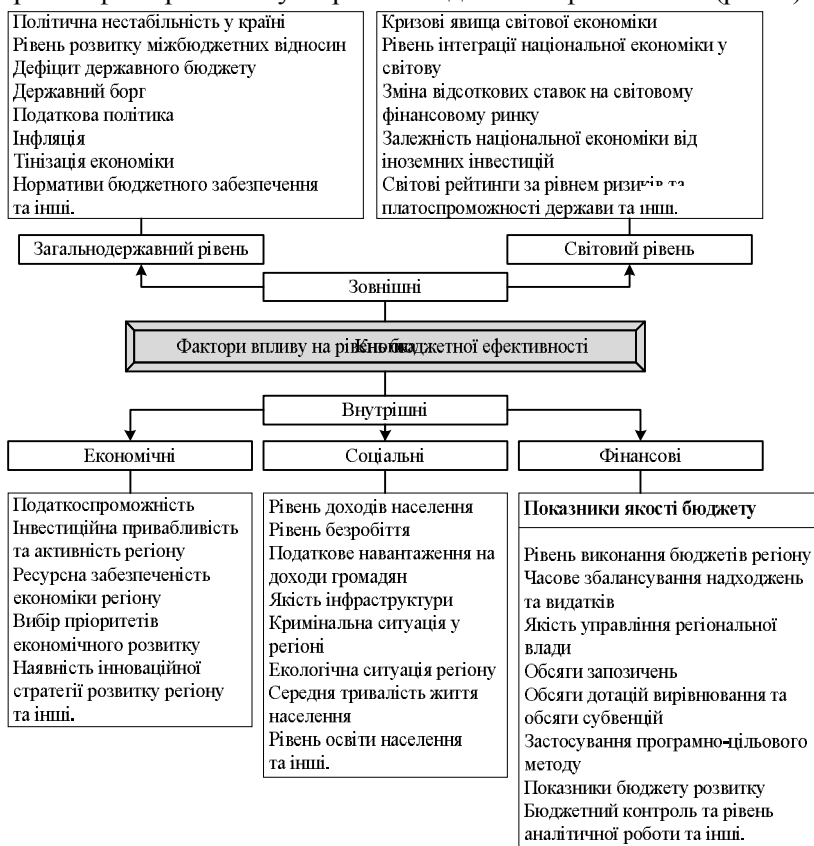


Рис. 3. Фактори впливу на рівень бюджетної ефективності

Зовнішні фактори впливу на бюджетну ефективність поділяємо на дві частини, а саме на загальнодержавні та міжнародні. У структурі внутрішніх факторів, на нашу думку, доцільно виділити три: економічні, соціальні, фінансові.

Серед внутрішніх економічних факторів автори виділяють: наявний рівень та динаміку розвитку податкоспроможності регіону, ресурсну та виробничу бази, наявність і рівень виконання стратегій економічного і інноваційного розвитку регіону.

У частині соціальної складової про рівень ефективності бюджетної політики та бюджетів регіону свідчать показники підвищення якості життя населення, покращення екологічної ситуації, підвищення рівня доходів громадян, зменшення долі безробітних.

Третьою складовою внутрішніх факторів впливу на бюджетну ефективність є фінансова, яка безпосередньо впливає на якість бюджету. З фінансових факторів впливу відмітимо: рівень виконання бюджету, структура видаткової частини, розвиток бази оподаткування, якість управління бюджетом. До групи фінансових факторів логічно віднести і результати оцінок фінансової стійкості, фінансової незалежності регіонів, рівень автономії та інші параметри якості бюджету. Більшість з цих показників можна визначити кількісно. Але не менше значення мають і показники якості бюджетної ефективності. Під поняттям «якість бюджету» ми розуміємо цілий комплекс його характеристик, що ефективно реалізують стратегію бюджетної політики (структура системи, механізми управління, забезпечення соціальних нормативів і гарантій). Схема оцінювання якості бюджету представлена на рис. 4.

Розбалансованість бюджетної політики є результатом відсутності довгострокового та середньострокового бюджетного прогнозування. Хоча в західних країнах така практика планування широко застосовується. За словами О. Молдована [1] формально введене в дію з 2011 р. середньострокове бюджетне планування, реально не використовується урядом, а прийняте ним лише для демонстрації суспільству бажання перейняти передовий світовий досвід у сфері бюджетного менеджменту. Таке бюджетне планування зараз в Україні має лише інформаційну цінність та не накладає ніяких обмежень на головних розпорядників бюджетних коштів. У наступному році вони можуть вибрати зовсім інші бюджетні ресурси.

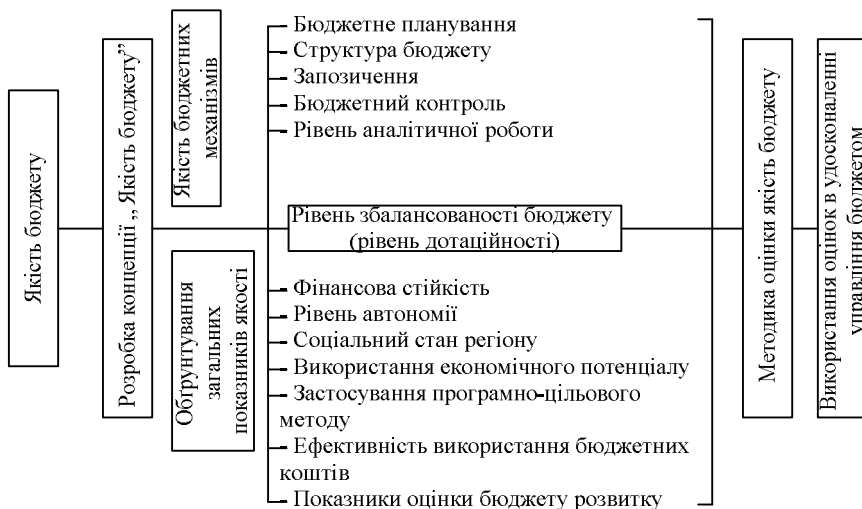


Рис. 4. Схема оцінювання якості бюджету

Виходячи з цього, автори пропонують результати оцінки бюджетної ефективності використовувати при розробці і реалізації бюджетної політики, а також в процесі моніторингу використання бюджетних коштів. Досягнення високого рівня бюджетної ефективності (в перспективі) забезпечить досягнення найкращого результату реалізації бюджетної політики.

Процедуру бюджетного планування та прогнозування пропонується проводити у такій хронологічній послідовності, необхідно враховувати не тільки статистичні дані за минулі періоди і прогнози очікуваного виконання бюджету у поточному періоді, а і очікуваних результатів від реалізації бюджетної політики у майбутньому (у границях довгострокового періоду прогнозування $n=5$ років).

Логіка прогнозування бюджету на перспективу (рис. 5) базується на розрахунку бюджетної ефективності.

Первинною інформацією для алгоритму прогнозування є статистичні дані минулих періодів, а відправною точкою є розрахований на їх основі інтегральний досягнутий показник бюджетної ефективності (Ke_0).

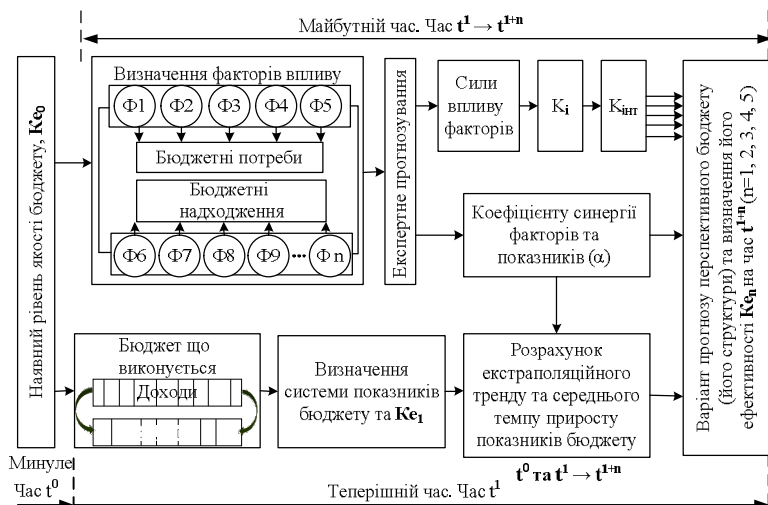


Рис. 5. Логіка прогнозування бюджету на перспективу

Реалізація бюджетної політики і бюджетних програм та проектів у поточному році, структура бюджету, пріоритети витрачання коштів та інші фактори можуть або підвищити рівень бюджетної ефективності, або, при недосягненні запланованих та бажаних результатів, її знизити. На основі даних щодо таких факторів у поточному бюджетному періоді розраховується поточний коефіцієнт бюджетної ефективності K_{e1} , але при його розрахунку необхідно провести коректування на очікувані результати виконання бюджетів на кінець бюджетного періоду.

Паралельно проводиться і експертне прогнозування. Обираються фактори, що можуть здійснювати вплив на бюджетні потреби та бюджетні надходження нпротягом п'яти наступних років. Експертами оцінюється щорічна сила впливу таких факторів K_i та розраховується їх інтегральне значення ($K_{\text{інт}}$), такий інтегральний показник розраховується на кожен рік з майбутнього періоду. Також експертами встановлюється і коефіцієнт синергії від взаємодії обраних факторів (α). Коефіцієнт синергії буде мати вплив і на рівень бюджетної ефективності у поточному році, тому необхідно провести коректування K_{e1} і на коефіцієнт синергії.

Таким чином, маючи розрахункові дані щодо рівня ефективності бюджету на поточний рік, можливо, використовуючи експертне

оцінювання сили впливу факторів, проводити прогнозування бюджетної ефективності на п'ять бюджетних періодів на перспективу.

Рівень коефіцієнту бюджетної ефективності K_e та щорічні його зміни мають стати орієнтиром для розгортання бюджетних програм. Можливе й інше використання запропонованої схеми, тобто в такій постановці: при заданому майбутньому рівні бюджетної ефективності, наприклад досягнення запланованого соціального забезпечення населення та рівня якості життя, виникають завдання покрокової (щорічної) розробки структури майбутніх бюджетів.

Запропонований нами алгоритм може бути замкнено для проведення тієї кількості ітерацій, яка буде необхідна для досягнення запланованого рівня бюджетної ефективності.

Висновки. Підсумовуючи результати дослідження, зробимо такі висновки.

1. Порівняльна оцінка закордонних та українських даних щодо стабільності бюджетних показників приводить до висновку про необхідність відпрацювати сучасну технологію управління бюджетним процесом, у якій за базову ідею, за головний критерій треба прийняти категорію бюджетної ефективності.

2. Авторські рекомендації щодо моделювання технології управління бюджетним процесом та досягнення бюджетної ефективності коротко сформульовані так: запропонована технологія складається з розрахунків, екстраполяційних трендів, експертних оцінок сил впливу факторів, у тому числі і на перспективу, використання коефіцієнтів корегування та системи заходів і дій для досягнення бюджетної ефективності. А із необхідних заходів – це пріоритетність бюджету розвитку, використання довгострокового планування, оптимізація бюджету, досягнення його автономії.

3. Введено розширене трактування бюджетної ефективності, яке за своїм змістом відповідає категорії якості бюджету. Дійдено висновку, що якість бюджету не можна втиснути у рамки економічних розрахунків, це більш змістовна і широка категорія, і зараз ще рано говорити про оцінки та розрахунки якості бюджету, але це питання поставлено, система характеристик визначена, вирішується завдання інформаційного забезпечення таких оцінок.

1. Молдован О. О. Щодо формування бюджетних механізмів стимулювання економічної активності в Україні: Аналітична записка / О. О. Молдован // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/347/>

2. Радіонов Ю. Д. Проблема ефективності використання бюджетних коштів / Ю. Д. Радіонов // *Фінанси України*. – 2011. – №5. – С. 47–55.
3. Запатріна І. В. Бюджетне регулювання економічного зростання: автореф. дис. д-ра екон. наук.: 08.00.08 / І. В. Запатріна. – К.: Науково-дослідний фінансовий інститут Академії фінансового управління Міністерства фінансів України, 2008. – 35 с.
4. Економічний енциклопедичний словник / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій; за ред. С. В. Мочерного. – Л.: Світ. – Т. 1, 2005. – С. 217.
5. Бюджетний кодекс: станом на 1 січня 2011 р. – Х.: Фактор, 2010. – 368 с.
6. Мельничук В. Г. Стан та основні тенденції розвитку фінансів в інституційних секторах економіки України / В. Г. Мельничук // *Фінанси України*. – 2006. – № 9. – С. 104–116.
7. Старостенко Н. Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста / Н. Старостенко // *Економіка України*. – 2005. – №8. – С. 38–47.
8. Поляк Г. Б. Бюджетная система России: Учебн. для вузов / Под ред. Г. Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 540 с

УДК 336.221.22:330.341.1

Буряк П. Ю., д.е.н., професор

Львівська державна фінансова академія

БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВІ МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті обґрунтовано та визначено ефективність використання бюджетно-податкових механізмів стимулювання інноваційної діяльності в Україні на основі дослідження зарубіжного досвіду.

Ключові слова: бюджетно-податкові механізми, інноваційна діяльність, інноваційна активність промислових підприємств, фіскальні стимули, зарубіжний досвід.

Buryak P.

BUDGETARY TAX MECHANISMS OF STIMULATION OF INNOVATIVE ACTIVITY IN MODERN TERMS

The article grounded and certain efficiency of the use of budgetary tax mechanisms of stimulation of innovative activity in Ukraine on the basis of research of foreign experience.

Key words: budgetary tax mechanisms, innovative activity, innovative activity of industrial enterprises, fiscal stimuli, foreign experience.

Буряк П. Ю.