

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

Я.Я. ДЬЯЧЕНКО,

д.е.н., професор, НДФІ Академія фінансового управління Міністерства фінансів України

Організаційно-методичні удосконалення системи управління державними фінансами

У статті розглянуто пропозиції по удосконаленню планування, управління борговими зобов'язаннями, стабілізації та зниження дефіциту бюджету, розвитку нормативно-правового й методичного забезпечення процесу управління державними фінансами.

Ключові слова: державні фінанси, удосконалення управління, державні цільові та бюджетні програми, боргові зобов'язання, програмно-цільовий метод планування, проектне фінансування.

В статье рассмотрены предложения по совершенствованию планирования, управления долговыми обязательствами, стабилизации и снижению дефицита бюджета, развитию нормативно-правового обеспечения процесса управления государственными финансами.

Ключевые слова: государственные финансы, совершенствование управления, государственные целевые и бюджетные программы, долговые обязательства, программно-целевой метод планирования, проектное финансирование.

The article considers the proposals to improve the planning, debt management, stabilization and reduction of the budget deficit, the development of the normative-legal support of the process of public financial management.

Keywords: public finance, management improvement, the state target and budget programs, debt, program-target method of planning, project financing.

Постановка проблеми. В умовах ринку та посткризового відновлення економіки координуюча роль держави та ефективне використання державних фінансів набувають особливо важливого значення для стримування негативних проявів, загроз та викликів, для проведення реформ, організації й стимулювання НТР, виконання фундаментальних і прикладних досліджень, удосконалення соціальної сфери, розвитку людських ресурсів, що в цілому орієнтовано на забезпечення економічного зростання та покращення життя народу.

В Україні розпочато процес економічних та інших реформ з метою підвищення конкурентоспроможності національної економіки на внутрішньому та світовому ринках, що стане основою зростання доходності бюджету, розв'язання соціальних проблем, поліпшення добробуту народу, досягнення європейських стандартів життя. Важливого значення у забезпеченні реформ набуло прийняття основних фінансових нормативних документів – Бюджетного та Податкового кодексів України, а також Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [1] та Стратегії модернізації управління державними фінансами [2]. Втім, успішна реалізація реформ у фінансовій сфері гальмується недостатньою розробленістю організаційно-методичних засобів раціоналізації управління державними фінансами.

Метою статті є дослідження та розробка пропозицій щодо удосконалення організаційно-методичного забезпечен-

ня реалізації першочергових напрямів реформування системи управління державними фінансами.

Виклад основного матеріалу. Стратегічним напрямом економічних перетворень в Україні, що передбачені Програмою економічних реформ, є створення базових передумов економічного зростання через утримання низького рівня інфляції, стабілізацію державних фінансів і створення стійкої фінансової системи. Реформування системи державних фінансів орієнтовано на створення механізму управління цими процесами, спрямованого на забезпечення стійкого економічного зростання та гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань [1].

Розглянемо першочергові завдання, що безпосередньо визначають напрями удосконалення системи управління державними фінансами, та визначимо шляхи їх реалізації.

1. Впровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) на всіх рівнях бюджетного процесу, дієвого моніторингу та внутрішнього аудиту, принципів і методики проектного фінансування інвестиційно-інноваційних витрат.

Упровадження ПЦМ на всіх рівнях бюджетного планування та орієнтація на визначення ефективності бюджетних видатків за результативними показниками бюджетних програм передбачено Бюджетним кодексом (ст. 20). Разом із цим у ст. 20 «Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі» в п. 5 щодо такої складової методу, як результативні показники бюджетних програм, зазначено: перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів, а в п. 6 уточнюється, що організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм визначаються Міністерством фінансів України та що оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу результативних показників, але не вказано їх переліку та методики визначення.

Для уніфікації й забезпечення можливості порівняння аналітичних матеріалів, результатів фінансового контролю та аудиту, цільового й ефективного використання бюджетних коштів у п. 6 ст. 20 пропонується навести перелік результативних показників бюджетних програм, зокрема:

- обсяг витрат бюджету на реалізацію програм;
- показники продукту (обсяг виробленого продукту, виконаних робіт, наданих послуг, валова додана вартість, кількість споживачів продукту в результаті виконання програми);
- показники якості продукту (з порівняльним аналізом до і після запровадження програми);
- узагальнюючий показник.

Узагальнюючий показник результативності бюджетних програм має дорівнювати добутку коефіцієнтів результативності по зазначених групах, кожний із яких визначається як частка від ділення фактичних обсягів на планові. За величиною узагальнюючого показника ефективність програми загалом можна буде оцінити за класами: з високим рівнем

результативності ($K > 1$), із прийнятним рівнем ($0,8 \leq K \leq 1$), із низьким рівнем ($K < 0,8$) [3].

Упровадження дієвого моніторингу, централізованого аудиту для забезпечення контролю цільового та ефективного використання коштів, для боротьби з корупцією та фінансовими порушеннями (шахрайством) на основі положень Стратегії розвитку ДКРС [4]. Головним питанням тут має стати надання ДКРС дієвих функцій для виконання фінансового контролю, фінансової інспекції, централізованого аудиту, фінансових розслідувань, гармонізації внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту.

Поєднання Мінфіном у фінансовому плануванні методу проектного фінансування та методу фінансування бюджетних і державних цільових програм (ПЦМ) у процесі формування бюджету є подальшим кроком у вдосконаленні організаційно-методичного забезпечення бюджетування пріоритетних напрямів розвитку економіки. Використання методу проектного фінансування надає можливість встановити й обґрунтувати цілі проекту, оцінити життєвий цикл, структуру (підділі, завдання, види робіт), обсяги і джерела фінансових ресурсів, визначити виконавців (на основі конкурсів), терміни реалізації, сіткові й календарні графіки робіт, потрібні матеріальні ресурси, кошторис і бюджет, врахувати ризики, здійснити контроль і моніторинг виконання робіт.

2. Удосконалення здійснення державних зовнішніх запозичень та управління борговими зобов'язаннями мають виконуватися з урахуванням потреби в коштах, напрямів їх результативного використання, а також обсягів платежів із погашення боргу, витрат із обслуговування боргу.

Стратегією модернізації системи управління державними фінансами передбачена модернізація управління на принципах системності й послідовності політики та дій, ефективності управлінських рішень, відкритості й прозорості у сфері державних фінансів. Зокрема, в розділі «Шляхи модернізації системи управління фінансами» одним із трьох напрямів визначено підвищення рівня нормативно-правового й методологічного забезпечення процесів, пов'язаних зі змінами в системі управління фінансами [5]. З огляду на це потребують коригування й уточнення деякі положення Бюджетного кодексу [6]. Зокрема, в ст. 16 (п. 2) зазначено, що кредити (позики) залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), але не вказано, на підставі чого це робиться. Даний аспект потребує уточнення, наприклад, на основі затверджених кошторисів проектних витрат.

3. Підвищення ефективності капітальних інвестицій на основі стратегічних науково-технологічних цілей та пріоритетів, обсягів і структури видатків за джерелами фінансування, контролю та аудиту цільового й результативного використання коштів.

Потреба в збільшенні обсягів капітальних інвестицій та підвищенні ефективності їх використання в Україні зумовлена високим ступенем зносу основних засобів праці (в проми-

словості – більше ніж 60%, у сфері транспорту і зв'язку – понад 80%) та переважанням в Україні виробництва третього й четвертого технологічних укладів із загальною часткою випуску 95,5%, з наукоємністю продукції відповідно 0,2 і 2,4% (із загального обсягу капітальних інвестицій 93% спрямовується на технічне переозброєння, тобто на збереження цих виробництв). Частка виробництва п'ятого укладу, що домінує в розвинутих країнах, у нас становить 4,2%, а шостого – менше ніж 0,5%. За оцінками експертів, свідченням реального переходу економіки на інноваційну модель розвитку є як мінімум 15-відсоткова частка високотехнологічного виробництва (сума випуску п'ятого й шостого укладів). Переважання інвестицій у виробництва другого, третього й четвертого технологічних укладів сприяють їх збереженню та можуть забезпечити щорічний приріст ВВП лише на 3–4%. До речі, за обсягами інвестицій на одну особу Україна значно відстає від країн-сусідок: від Чехії – в 32 рази, Польщі – 21 раз, Угорщини – 30 разів, Болгарії та Румунії – 10–12 разів [7]. Як наслідок, у нашій країні протягом 2000–2011 років зберігаються такі несприятливі тенденції:

- щорічний обсяг капітальних інвестицій з усіх джерел фінансування становить 17,2–25,8% ВВП і впродовж останніх трьох років неухильно зменшується;

- капітальні інвестиції в основний капітал становлять 13,7–21,9% ВВП та демонструють аналогічну тенденцію;

- співвідношення приросту інвестицій у основний капітал і приросту ВВП є стабільним та коливається в межах 0,7–2,0, тоді як згідно з досвідом розвинутих країн і експертними оцінками для стабільного приросту ВВП це співвідношення має становити 2,3–2,8 [8];

- інвестиції в основний капітал за джерелами фінансування засвідчують, що основними інвесторами є підприємства й організації (понад 60%), кредити банків (близько 15%), водночас кошти держбюджету становлять лише 5–6% загального обсягу, а частка у ВВП державних видатків на інвестиції – тільки 0,4–1,0% на рік. Кількісні характеристики впровадження прогресивних технологій та освоєння нових видів продукції промисловості відображають загально низьку активність інноваційної діяльності підприємств: кожне з них впроваджує за рік у середньому один технологічний процес, на 2–3 підприємства освоєно лише по одному ресурсозберігаючому процесу та новому виду техніки;

- аналіз фінансування наукових і науково-технічних робіт показав: хоча фактичні обсяги коштів зросли майже в чотири рази, щорічні їх обсяги становлять лише близько 1% ВВП [9].

За оцінками фахівців Світового банку, розмір інвестицій на утвердження інноваційної моделі виробництва товарів і послуг, структурно-інноваційну перебудову промисловості, модернізацію інфраструктури й базових секторів економіки в наступних десять років має становити понад \$100 млрд. [10]. Утім наведені обсяги інвестицій у розвиток основного капіталу в Україні є явно недостатніми для виконання поставлених завдань.

4. Стабілізація та зниження дефіциту бюджету, використання залучених коштів його фінансування для активізації інвестиційно-інноваційної діяльності (формування активного дефіциту, залучення додаткових реальних джерел фінансування дефіциту бюджету та цільове й ефективне їх використання).

Для реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки в частині стабілізації та зниження дефіциту бюджету, формування обґрунтованих джерел фінансування бюджету доцільно запозичити російський досвід бюджетного стимулювання інвестицій і нововведень [11], який свідчить, що пасивний дефіцит в умовах спаду чи депресії практично неприйнятний для стимулювання. Зате активний дефіцит як інструмент стимулюючих заходів може забезпечити помітний макроекономічний ефект залежно від джерел його фінансування. При цьому, як правило, урядові запозичення практично призводять до підвищення ставки процента і споживчих витрат, чутливих до його зростання. Фінансування дефіциту бюджету за рахунок дозваної емісії для інвестиційного фінансування реального сектору під ефективні проекти розвитку виробництва в більшості випадків не веде до згубного впливу зростання державних видатків на інвестиційні цілі, приватні інвестиції або споживання через підвищення інфляції.

Фінансування активного дефіциту держбюджету задля збільшення інвестицій за рахунок емісії може забезпечити бажане зростання внутрішнього попиту й пропозиції лише за умови дотримання таких вимог:

- запровадження спеціальних рахунків кредитної емісії та жорсткого контролю ресурсів відкритої кредитної лінії;

- жорсткого дотримання цільового (інвестиційного) використання фінансових ресурсів;

- проведення емісії грошей у обсягах, котрі реальний сектор міг би ефективно освоїти під конкретні проекти розвитку;

- жорсткого фінансового контролю та аудиту щодо цільового й ефективного використання цих коштів, щоб запобігти відпливу капіталу за кордон або з реального сектору.

Отже, перехід від консервативно-жорсткого пасивного дефіциту бюджету, фінансування його за рахунок боргових запозичень до концепції стимулюючого (активного) дефіциту сприятиме формуванню бюджету ефективних інвестицій, зростанню податкових надходжень від суб'єктів господарювання, що займаються інвестиційно-інноваційною діяльністю. Помірне підвищення пропозиції грошей «із нічого» стане адресним фінансовим джерелом збільшення виробництва новітніх засобів та забезпечить випуск високотехнологічних видів продукції, дасть змогу отримати ряд конкурентних переваг порівняно з проектами, що пропонуються зарубіжними інвесторами на основі боргових запозичень.

5. Удосконалення нормативно-правового й методичного забезпечення процесу управління державними фінансами (запровадження середньострокового бюджетного планування на принципах програмно-цільового і проектного бюджетування, внутрішнього аудиту та моніторингу цільового й ефективного використання коштів, посилення ролі Міні-

стерства фінансів України, створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи).

Треба наголосити, що проблема запровадження середньострокового бюджетного планування на принципах поєднання засобів програмно-цільового й проектного методів бюджетування в теоретико-методологічному та методичному аспектах досліджена достатньо. Так, у методичних матеріалах «Програмно-цільовий метод формування бюджету» наведені форми й показники, методика розрахунку та прогнозу бюджетних запитів, які формуються в розрізі головних розпорядників коштів держбюджету, бюджетних програм та містять також перелік державних цільових програм, що виконуються в межах бюджетної програми, з обсягами фінансування із загального й спеціального фондів за звітний, плановий і наступний (проектний) рік [12]. Разом із тим при орієнтації на використання проектного методу фінансування зазначені методичні матеріали доцільно доопрацювати шляхом включення відповідного розділу у форму бюджетного запиту щодо поєднання програмно-цільового методу, проектного фінансування й формування державних цільових програм, а можливо, й повного переформатування документу та зв'язків між показниками бюджетних запитів.

У процесі вдосконалення нормативно-правового забезпечення інноваційної модернізації управління державними фінансами та спрямування його на утвердження інноваційної моделі розвитку економіки України також необхідно доопрацювати законопроект «Про державне стратегічне планування» [13], а саме доповнити ст. 1 «Визначення термінів» поняттями «інноваційна модель розвитку», «науково-технологічні пріоритети», «державна політика у сфері науки й технологій», «стратегічні орієнтири», «структурно-інноваційна перебудова промисловості», «проектний метод фінансування». Крім того, в п. 3 ст. 10 «Стратегічний план розвитку України» законопроекту складову «програма державних капітальних інвестицій» доцільно навести в такій редакції: «програма державних капітальних інвестицій на основі застосування проектного методу формування видатків та узгодження їх із обсягами коштів бюджетних і державних цільових програм». А складову «план залучення та використання фінансових ресурсів міжнародних фінансових організацій, Європейського Союзу та міжнародної фінансової допомоги» варто доповнити уточненням «виключно на інвестиційно-інноваційні цілі».

Висновки

Поліпшення управління державними фінансами на основі модернізації планування й прогнозування розвитку сектору державних фінансів, підвищення ефективності управління державним бюджетом можна досягти шляхом запровадження програмно-цільового методу на всіх рівнях бюджетного процесу, проектного методу фінансування кошторисів витрат та дієвого моніторингу і внутрішнього аудиту грошових потоків. При виконанні планової та контрольної діяльності необхідні поєднання та узгодженість планування обсягів ви-

трат на бюджетні програми, державні цільові програми, інвестиційні проекти, що в Бюджетному кодексі та в зазначеній методиці ПЦМ не передбачене.

Наведені пропозиції з удосконалення управління державними фінансами орієнтовані на кінцевий результат та є основою модернізації системи управління на принципах системності й послідовності фінансової політики, ефективності управлінських рішень, відкритості та прозорості фінансової діяльності.

Список використаних джерел

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010–2014 роки: [Електрон. ресурс]. – <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/06/2/5102337>
2. Стратегія модернізації системи управління державними фінансами, схвал. розпорядженням КМУ від 17.10.2007 №888-р.: [Електрон. ресурс]. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=888-2007-%FO>.
3. Луїна І.О. Інституційні умови ефективності державних видатків в Україні // Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України: Монографія: У 6 т. Т. 1 / Редкол.: М.Я. Азаров (голова) та ін. – К.: НДФІ, 2004. – С. 171.
4. Стратегія розвитку державної контрольно-ревізійної служби на період до 2015 року, затв. наказом Головки КРУ України від 06.03.2009 №46: [Електрон. ресурс]. – <http://www/dkrrs.gov.ua>
5. Стратегія модернізації системи управління державними фінансами, схвал. розпорядженням КМУ від 17.10.2007 №888-р.: [Електрон. ресурс]. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=888-2007-%FO>.
6. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 №2456-VI: [Електрон. ресурс]. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
7. Бажал Ю.М. Національна інноваційна система: зарубіжний досвід, стан в Україні // Корпоративні структури в національній системі України: Кол. моногр.; за ред. Л.І. Федулової. – К.: УкрІНТЕІ, 2008. – С. 47.
8. Бесєдін В.Ф. Макроекономічні проблеми розвитку економіки України. – К.: НДЕІ Мінекономіки України, 2005. – С. 12.
9. Статистичний щорічник України за 2011 рік. – К.: ТОВ «Август Трейд», 2012. – 251 с.
10. Девіс М. Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. Документ Світового банку / М. Девіс, П. Сааверди, Р. Піонтковський та ін. – Звіт №36671 – UA. – 2006. – 185 с.
11. Попкова Н.А. О бюджетном стимулировании экономического развития // Финансы. – 2010. – №7. – С. 53.
12. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 №538-р.: [Електрон. Ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-p>.
13. Проект Закону України «Про державне стратегічне планування», схвал. ВР у першому читанні 15.11.2011: [Електрон. ресурс]. – <http://economics.unian.net/ukr/detal/109984>