

Управління темпами розвитку через бюджетні пропорції

Предметом дослідження є методичні аспекти оцінювання ефективності бюджетної політики щодо досягнення програмних цілей прискореного економічного зростання.

Метою дослідження є формування системи показників–індикаторів впливу бюджету на темпи економічного зростання і залучення до цього центральних органів виконавчої влади на програмно–цільовій основі.

Методи дослідження. У роботі використано загальнонаукові та спеціальні методи: логічного, системного аналізу, статистичний, порівняльних оцінок, аналізу та синтезу.

Результати роботи. У статті сформована система показників для оцінки впливу виконання бюджету на темпи розвитку національної економіки, використання їх для середньострокового бюджетного планування, запропонована система управління темпами розвитку через діяльність центральних органів влади.

Галузь застосування результатів. Економіка та управління національним господарством, у частині державних систем та механізмів управління економікою на національному, міжгалузевому та регіональному рівнях у сфері стратегічного планування соціально–економічного розвитку.

Висновки. Бюджетна політика є базовим елементом системи державного регулювання економічного розвитку. Вплив бюджету на темпи економічного зростання має бути об'єктом спеціального моніторингу через систему показників–індикаторів. Видатки бюджету мають розглядатися як форми стимулювання розвитку економіки: через державне споживання, бюджет розвитку, витрати на оборону, соціальні видатки, фінансування бюджетної сфери. Державне управління темпами розвитку має бути модернізоване через закріплення відповідальності центральних органів виконавчої влади за темпи розвитку у сфері їх об'єкту (галузі) впливу.

Ключові слова: бюджетна політика, ефективність бюджетних видатків, бюджетне планування, виконання бюджету, бюджетний контроль, планування роботи центральних органів виконавчої влади.

КРЕЦЕНКО І.Л.

Управление темпами развития через бюджетные пропорции

Предметом исследования являются методические аспекты оценки эффективности бюджетной политики по достижению программных целей ускоренного экономического роста.

Целью исследования является формирование системы показателей–индикаторов влияния бюджета на темпы экономического роста и привлечения к этому центральных органов исполнительной власти на программно–целевой основе.

Результаты работы. В статье сформирована система показателей для оценки влияния выполнения бюджета на темпы развития национальной экономики, использования их для среднесрочного бюджетного планирования, предложена система управления темпами развития через деятельность центральных органов власти.

Область применения результатов. Экономика и управление национальным хозяйством, в части государственных систем и механизмов управления экономикой на национальном, межотраслевом и региональном уровнях в области стратегического планирования социально–экономического развития.

Выводы. Бюджетная политика является базовым элементом системы государственного регулирования экономического развития. Влияние бюджета на темпы экономического роста должно быть объектом специального мониторинга через систему показателей–индикаторов. Расходы бюджета должны рассматриваться как формы стимулирования развития экономики: через государственное потребление, бюджет развития, расходы на оборону, социальные расходы, финансирование бюджетной сферы. Государственное управление темпами развития должно быть модернизировано через закрепление ответственности центральных органов исполнительной

власти по темпу развития в сфере их объекта влияния.

Ключевые слова: бюджетная политика, эффективность бюджетных расходов, бюджетное планирование, исполнение бюджета, бюджетный контроль, планирование работы центральных органов исполнительной власти.

KRESCHENKO I.L.

Managing development through budget proportions

The subject of the study is the methodological aspects of evaluating the effectiveness of the budget policy in achieving the program objectives of accelerated economic growth.

The purpose of the study is to create a system of indicator indicators of the impact of the budget on the rate of economic growth and the involvement of central executive authorities in this program on a program-based basis.

Research methods. In the work general scientific and special methods are used: logical, system analysis, statistical, comparative estimations, analysis and synthesis.

Results of work. The article provides a system of indicators for assessing the impact of budget execution on the pace of development of the national economy, their use for medium-term budget planning, and a system for managing the pace of development through the activities of central government.

The field of application of results. Economics and management of the national economy, in terms of state systems and mechanisms of economic management at the national, interindustrial and regional levels in the field of strategic planning of socio-economic development.

Conclusions. Budget policy is a basic element of the system of state regulation of economic development. The impact of the budget on the rate of economic growth should be subject to special monitoring through a system of indicator indicators. Budget expenditures should be considered as forms of stimulating economic development: through state consumption, development budget, defense spending, social expenditures, and financing of the budget sphere. Governmental management of the pace of development should be modernized by consolidating the responsibility of the central executive authorities for the pace of development in the area of their object (industry) of influence.

Key words: fiscal policy, efficiency of budgetary expenditures, budget planning, budget execution, budget control, planning of work of central executive authorities.

Постановка проблеми. Через бюджет перерозподіляється більше третини ВВП країни, а податково-бюджетна політика разом з грошово-кредитною системою залишається найбільш прямим і результативним способом державного впливу на економіку. На ефективність використання податково-бюджетних важелів впливає комплекс чинників від технології та організації бюджетного процесу, його структурних параметрів та якостей до технології виконання, моніторингу, фінансового контролю за використанням бюджетних коштів. Відповідно, різним за роками стає макроекономічний вплив бюджету на національну економіку на різних її етапах (стабільне зростання, передкризовий стан, економічний спад, відновлення після кризи). Після завершення кризи 90-х років і початку економічного зростання з 2000 року економіка України пройшла 2 кризи (2009 та 2014–2015 років), відповідно, два рази йшло відновлення економіч-

ної макрофінансової стабільності та економічного зростання, в тому числі і за рахунок податково-бюджетної політики. Але сказати, що ця сфера державного регулювання добре відпрацьована і зорієнтована на активне стимулювання економічного зростання поки що не можна. Бюджет України більше спрямований на вирішення проблем соціального характеру, ніж на стимулювання темпів зростання ВВП і обсягів економіки [5].

Макроекономічна ефективність використання зібраних в бюджеті коштів залишається під питанням через відсутність високих темпів зростання ВВП у 7–8 відсотків (досягнуті лише 2,5–3,5 відсотків) і не може свідчити про оптимальність структури бюджетних видатків та ефективність їх використання. Програмно-цільовий характер бюджетних витрат не знайшов повноцінного результативного використання в бюджетному процесі, який потребує подальшого вдосконалення та модернізації. Теж саме треба

сказати про впровадження принципу середньо-строкового бюджетного планування, моніторингу цільового використання коштів та їх тінювих потоків. Достатньо типовим негативом є те, що заплановані в бюджеті витрати використовуються недостатньо ефективно, з порушеннями бюджетної дисципліни і відхиленнями від вимог програмно-цільового принципу, не дають очікуваного ефекту.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

На теоретичному рівні ці питання вдосконалення макроефективності бюджетних витрат, їх оптимальної структури достатньо висвітлені в багатьох роботах вітчизняних та зарубіжних авторів таких як О. Василик, В. Геєць, І. Запатріна, Л. Лисяк, І. Лютий, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та ін. Разом з тим, потребують подальших досліджень макроаспекти бюджетних проблем проблеми перехідних економік, в тому числі української, які потребують поглибленою уваги до організації активного впливу бюджетних витрат на обсяги економічної діяльності і ВВП як з боку сукупного попиту, та і з боку сукупної пропозиції. На практиці залишаються методично невизначеними технології оптимізації бюджетних пропорцій (міжгалузевих, міжрегіональних, між споживанням і нагромадженням, між використанням бюджетного дефіциту і обслуговуванням державного боргу) для забезпечення економічного зростання, жорсткого додержання бюджетної дисципліни і ефективності витрат кожного розпорядника бюджетних коштів [3, 4].

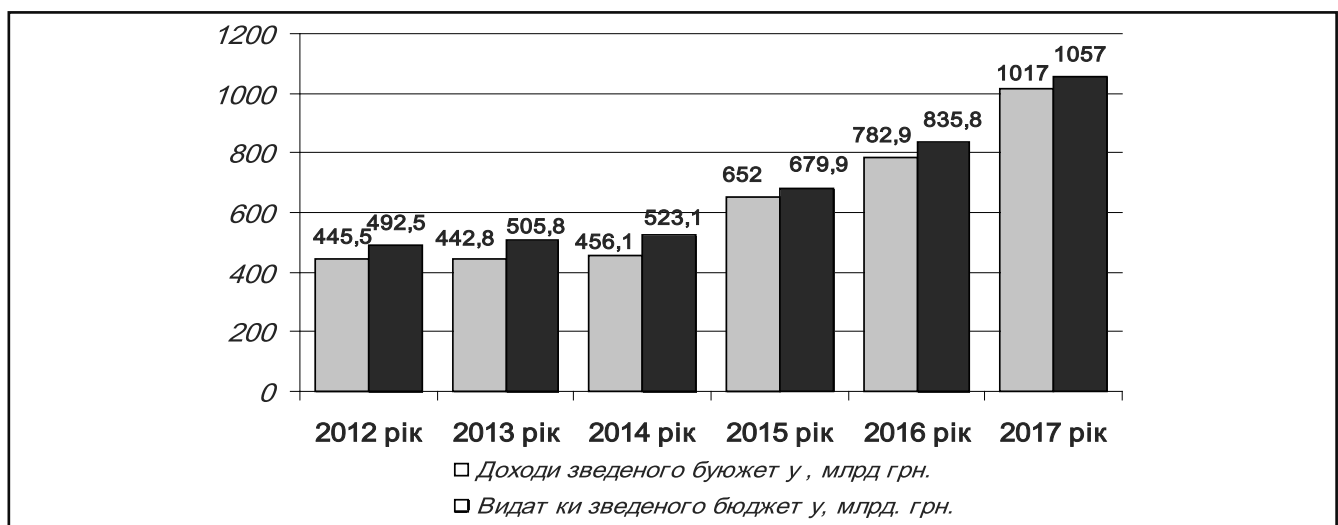
Метою статті є аналіз існуючих методичних підходів та визначення якісних та кількісних показників, які відображають макроефективність

впливу планування та виконання державного бюджету на розвиток національної економіки.

Виклад основного матеріалу. Основним завданням щодо пріоритетів бюджетної політики є не тільки забезпечення реальності та збалансованості бюджету країни, а і його позитивний вплив на обсяги та темпи економічної діяльності в країні. Перші два пункти поступово досягаються, третій – знаходиться під питанням. При розгляді доходів и видатків державного бюджету України, в цілому помітно чітку тенденцію врівноваження дефіциту бюджету, який у 2014 році становив 72,0 млрд. грн., 30,9 млрд. грн. – у 2015 році, 54.8 млрд. грн. – 2016 року та 42.1 млрд. грн. у 2017 році (рис. 1).

Орієнтовний перелік показників макроефективності бюджету та їх динаміка за останні 5 років наведена в таблиці 1, де видатки бюджету враховуються, як ресурс, а зростання ВВП, як результат економічного розвитку.

Макрофінансовий вплив бюджетних параметрів на економіку залишається малорегульованим і має недостатньо уваги у бюджетному процесі. Досягнуті в 2016–2018 роках темпи у 2,2–3,2 відсотки зростання ВВП на рік практично відповідають цифрі дефіциту бюджету по відношенню до ВВП у 2–3 відсотки. Це означає, що додатковий сукупний попит, що стимулює зростання ВВП, формується за рахунок бюджетного дефіциту, покривається державними запозиченнями і практично не має приросту внутрішнього попиту на вироблену в Україні продукцію. За своєю натуральною формою видатки бюджету стають грошовими доходами населення (що веде до приросту сукупного попиту на виробництво това-



Рисуюнок 1. Доходи та видатки бюджетної системи України 2014–2017 рр.

Таблиця 1. Показники ефективності бюджетної політики за 2013–2017 рр.

	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
ВВП (у фактичних цінах), млрд. грн..	1459,1	1522,7	1586,9	1988,5	2385,4	2982,9
Доходи зведеного бюджету, млрд. грн.	445,5	442,8	456,1	652	782,9	1017,0
Видатки зведеного бюджету, млрд. грн.	492,5	505,8	523,1	679,9	835,8	1057
Перевищення видатків над доходами (дефіцит), млрд. грн.	50,8	63,6	72,0	30,9	54,8	42,1
Приріст ВВП, млрд. грн.	–	63,6	64,2	401,6	396,9	597,5
Доходи бюджету на 1 грн. ВВП	–	0,29	0,29	0,33	0,33	0,34
Приріст ВВП на 1 грн. видатків бюджету	–	0,14	0,14	0,62	0,51	0,59
Питома вага дефіциту бюджету у ВВП	–	0,04	0,05	0,02	0,02	0,01
Питома вага дефіциту бюджету у доходах бюджету	–	0,14	0,16	0,05	0,07	0,04
Приріст ВВП на 1 грн дефіциту бюджету	–	1,0	0,9	13,0	7,2	14,2

Джерело: розраховано автором на основі даних Держстату.

рів та послуг), урядовими закупівлями товарів та послуг для загальнодержавних потреб (зростання прямого внутрішнього попиту на продукцію), бюджетними капітальними інвестиціями (розвиток інфраструктури економіки). Всі ці компоненти через різні ринкові механізми сприяють зростанню ВВП країни. Від планування цієї структури видатків бюджету залежить їх агрегована дія на українських виробників товарів та послуг, яка може бути більшою, або меншою при однакових обсягах доходів бюджету, але різній структурі. Це фактор макроструктурної досконалості бюджету. Далі починає діяти фактор якості адміністрування (і відповідних недоліків) та управління у виконанні бюджету, який залежить від якості внутрішнього контролю та відповідального ставлення з боку багатьох розпорядників бюджетних коштів та керівників державних підприємств, установ і організацій. На цьому рівні актуальним є вирішення «класичної» для бюджетних витрат проблеми посилення фінансово-бюджетної дисципліни в державі [6]. Серед типових порушень:

- нецільове використання бюджетних коштів;
- зайве витрачання коштів внаслідок оплати завищених обсягів та вартості виконаних робіт, наданих послуг, придбаних товарів;
- перевитрати бюджетних коштів соціальних програм особам, які не мали на це права, або внаслідок завищення відповідних розрахунків;
- незаконна передача державного чи комунального майна суб'єктам недержавної форми власності;
- недоотримання фінансових ресурсів внаслідок порушень при передачі майна в оренду (копистування);

– порушення законодавства при проведенні державних закупівель.

Недоліки в організації та адмініструванні витрат бюджетних коштів сприяють формуванню тінювих потоків в економіці, які є відтоком капіталу з економічної діяльності і негативним чинником щодо стимулювання приросту ВВП.

Важливою засадою бюджетної системи України є додержання принципу ефективності та результативності який визначає, що усі отримувачі (розпорядники) бюджетних коштів мають планувати і досягати своїх запланованих функціональних (інституційних в державній системі виконавчої влади) цілей щодо розвитку своєї сфери діяльності, в тому числі галузей та регіонів. Мають фахово працювати органи виконавчої влади держави, їх керівники і менеджери для забезпечення необхідної кількості та якості надання послуг, гарантованих державою, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату та передбачених цілей. При такій умові вплив бюджету на обсяги економічної діяльності буде максимально можливим, а бюджет може вважатися ефективним.

При цьому під ефективністю використання бюджетних засобів розуміємо досягнення поставлених цілей та задач у межах реалізації державних програм шляхом максимізації отриманого результату на одиницю витрат бюджетних коштів

Основними чинниками, які не дозволяють ефективно розподіляти та використовувати наявні фінансові ресурси бюджету держави, а також у подальшому створюють передумови для порушень у їх використанні, є:

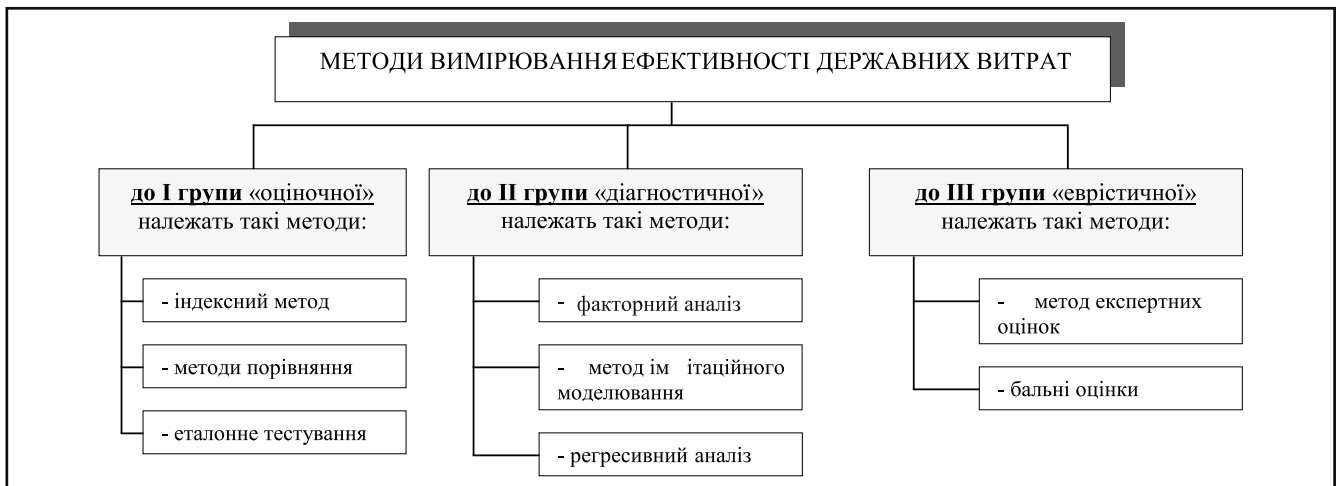


Рисунок 2. Розподіл методів оцінки ефективності державних (бюджетних) витрат.

1. Проблеми на етапі планування, зокрема, при складанні проекту державного бюджету на відповідний рік, фінансових планів суб'єктів господарювання державного сектора економіки та їх затвердженні.

2. Проблеми при використанні фінансових ресурсів: у сфері державних закупівель, відсутність належного поточного контролю за їх використанням.

3. Проблеми із недосягненням запланованого результату не зважаючи на повне використання бюджетних коштів, низьку якість робіт чи послуг.

4. Проблеми із зростанням вартості кошторисів бюджетних проектів.

5. Проблеми із хабарництвом і «відкатами» при отриманні прав на реалізацію бюджетних проектів.

Діючий фінансовий моніторинг та аудит не завжди вирішує всі ці проблеми в комплексі з методичних, законодавчих та організаційних причин, які мають місце при проведенні контрольних заходів фінансово-бюджетного аудиту.

Починаючи з 2002 року, бюджетний процес в Україні здійснюється за програмно-цільовим методом, метою якого є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Такий зв'язок простежується через ряд результативних показників, які відповідно до Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі (затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р) поділяються на показники затрат, продукту, ефективності та якості.

Основні методи вимірювання ефективності державних (бюджетних) витрат можна поділити на 3 групи: оціночну, діагностичну та евристичну (рис. 2).

Централізація функцій планування і управління реалізацією цільових програм при створенні спеціальних програмних органів дозволяє за рахунок централізованого розподілу і перерозподілу ресурсів включати до програми найбільш ефективні заходи для досягнення кінцевої мети, використовувати сучасні методи управління проектами, мережевого планування, контролювати терміни завершення проектів, оперативно керувати «критичним» ланцюгом з усього комплексу робіт.

Для більш точного визначення сумарного економічного ефекту реалізації цільових програм Наказом Міністерства економіки України від 24.06.2010 № 742 затверджено «Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм (ДЦП)». Рекомендовано крім прямих ефектів економії ресурсів чи приросту продукції чи послуг враховувати ефект від міжпрограмних зв'язків, від програмної концентрації, централізації, спеціалізації і кооперування, раціонального співвідношення заходів по їх оптимізації і подальшого розвитку. Корисним для управління програмами, стратегічного планування, підготовки та прийняття рішень є розроблений в США метод оцінки та рейтингування програм PART (Program Assessment Rating Tool).

Визначення результативності виконання ДЦП в цілому та за етапами ґрунтується на використанні системи показників (індикаторів), які обчислюються як співвідношення:

- фактичних і планових показників виконання програмних завдань,
- досягнутих результатів на одиницю витрачених ресурсів;

- фактичного приросту виробництва товарів чи послуг внаслідок реалізації бюджетної програми;
- фактичної економії ресурсу, який використувався в програмі.

На макрорівні ефективність використання бюджетних коштів визначається як витрати бюджету на одиницю ВВП. Обернений цій дробі показник відображає обсяг отриманого ВВП на 1 грн. бюджетних витрат. Або ті ж самі співвідношення, але не на ВВП, а на приріст ВВП, який можна вважати результатом бюджетної політики і бюджетних витрат.

При макроаналізі бюджету можуть окремо виділятися оцінки зміни ВВП на одиницю окремих напрямів бюджетних видатків, особливо, «Економічна діяльність» чи «Загальнодержавні функції». Індикатором буде відповідний коефіцієнт ефективності, який у часі має зростати з року в рік.

Подібний аналіз має здійснюватися і по кожному розпоряднику бюджетних коштів (особливо центральних органів виконавчої влади – ЦОВВ), які мають відповідати за свій інституційно визначений за ними об'єкт управління (вид економічної діяльності, функціональна сфера відповідальності, або регіон).

Фінансування бюджетних видатків на рівні розпорядників бюджетних коштів має, також, здійснюватися в використанні перевіреної методології проектного менеджменту, який прийнятий на корпоративному рівні, в тому числі із технологіями бізнес-планування витрат і очікуваними ефектами (фінансовими, соціальними, екологічними та ін.).

Потребують постійного вдосконалення разом із впровадженням системи державного стратегічного планування та середньострокового бюджетного планування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів «Методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим».

Планові показники-індикатори, які щоквартально моніторяться, мають кількісно відображати результати діяльності державного органу і відповідати наступним вимогам:

- реально залежати від діяльності ЦОВВ і показувати його результативність;
- системно охоплювати всі основні функції ЦОВВ;
- показувати вплив органу влади на обсяги економічної діяльності в його секторі відповідальності в економіці;

- бути інформаційно забезпеченими статистичним обліком (оперативними та достовірними).

Принципове значення при розробці системи показників-індикаторів роботи органів влади має відображення ними рівня ефективності і результативності діяльності державного органу виконавчої влади. Ефективність оцінюється через отримані результати на одиницю бюджетних коштів. «Результативність» – через ступінь досягнення мети, заради якої надавалися державні послуги за бюджетні кошти.

Висновки

1. Оцінка, аналіз та прогноз макроекономічних впливів бюджетних пропорцій має бути більш суттєвою частиною управління національним господарством, у частині державних систем та механізмів управління економікою на національному, міжгалузевому та регіональному рівнях у сфері стратегічного (довгострокового) планування соціально-економічного розвитку.

2. Бюджетна політика є базовим елементом системи державного регулювання економічного розвитку. Макроекономічні ефекти бюджетної політики, особливо вплив на темпи економічного зростання, має бути об'єктом спеціального моніторингу через систему показників-індикаторів: приріст ВВП на одиницю бюджетного дефіциту, термін окупності зростання державного боргу, частка бюджетних капітальних інвестицій у доходах бюджету, частка доходів державного бюджету у доходах зведеного бюджету, частка видатків на економічну діяльність у видатках бюджету.

3. Макроефекти бюджетної політики мають бути частиною стратегії соціально-економічного розвитку країни і бути складовим елементом довгострокових програмних та прогнозних документів системи стратегічного планування національної економіки, особливо в частині управління державним боргом і його інвестиційної окупності на макрорівні.

4. Видатки бюджету мають розглядатися як форми стимулювання розвитку економіки: через державне споживання, бюджет розвитку, витрати на оборону, соціальні видатки, фінансування бюджетної сфери.

5. Має бути сформована система управління темпами розвитку через діяльність центральних органів влади (розпорядників бюджетних коштів): програмні цілі, індикатори досягнення цілей,

середньостроковий план діяльності ЦОБВ, моніторинг виконання планів розвитку та досягнення цілей. Державне управління темпом зростання ВВП має бути модернізоване через закріплення відповідальності центральних органів виконавчої влади за темпи розвитку у сфері їх об'єкту (галузі) впливу.

6. За розрахунками, макроефективність використання бюджетних коштів може бути підвищено на 15–20% (з точки зору макроекономічного впливу на економіку) тільки за рахунок кращої організації і контрольованості використання бюджетних коштів їх отримувачами на принципах програмно-цільового планування, проектного менеджменту, моніторингу кінцевих результатів і регулярної квартальної звітності за їх виконання.

Список використаних джерел

1. Бюджетна система: підруч.; [за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія]. – К.: Центр учбової літератури; Тернопіль: Економічна думка, 2012. – 871 с.

2. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: моногр. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.

3. Возняк Г.В. Видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я: оцінка ефективності // Фінанси України. – 2014. – № 4. – С. 94–107.

4. Радіонов Ю.Д. Оцінка ефективності державних видатків // Економіка України. – 2013. – № 12 – С. 76–87.

5. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку; [за ред. І.Я. Чугунова]. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.

6. Радіонов Ю.Д. Основні види та суть бюджетних порушень // Економіка України. – 2012. – № 8. – С. 55–63.

7. Єщенко П.С. Світу потрібен новий вектор розвитку: від bubbleeconomics до економіки людини // Економіка України. – 2014. – № 6. – С. 4–22.

References

1. Byudzhetna Systema, za red. V.M. Fedosova, S.I. Yuriya [Budget System], edited by V.M. Fedosov, S.I. Yuriy. Kyiv, Center of Educ. Liter.; Ternopil', Ekonomichna Dumka, 2012 [in Ukrainian].

2. Lysyak L.V. Byudzhetna Polityka u Systemi Derzhavnogo Regulyuvannya Sotsial'no_Ekonomichnogo Rozvytku Ukrainy [Budget Policy in the System of State

Regulation of Ukraine's Socio_Economic Development]. Kyiv, Acad. of Financ. Manag., 2009 [in Ukrainian].

3. Voznyak G.V. Vydatky mistsevykh byudzhativ na okhoronu zdorov'ya: othinka efektyvnosti [Expenditures of local budgets on the health protection: evaluation of the efficiency]. Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine, 2014, No. 4, pp. 94–107 [in Ukrainian].

4. Radionov Yu.D. Otsinka efektyvnosti derzhavnykh vydatkiv [Evaluating the effectiveness of public spending]. Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine, 2013, No. 12, pp. 76–87 [in Ukrainian].

5. Finansy Ukrainy: Instytutsiini Peretvorenniya ta Napryamy Rozvytku, za red. I.Ya. Chugunova [Finances of Ukraine: Institutional Transformations and Directions of Development], edited by I.Ya. Chugunov. Kyiv, Acad. of Financ. Manag., 2009 [in Ukrainian].

6. Radionov Yu.D. Osnovni vydy ta sut' byudzhetsykh porushen' [Basic types and the essence of budget violations]. Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine, 2012, No. 8, pp. 55–63 [in Ukrainian].

7. Eshchenko P.S. Svitu potriben novyi vektor rozvytku: vid bubbleeconomics – do ekonomiky lyudyny [The world requires a new development vector: from the bubbleeconomics to the economy of persons]. Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine, 2014, No. 6, pp. 4–22 [in Ukrainian].

Дані про автора

Крещенко Ірина Леонідівна,

головний державний аудитор Департаменту стратегічного планування та звітності, Державна аудиторська служба України

e-mail: kil1966@ukr.net

Данные об авторе

Крещенко Ирина Леонидовна,

главный государственный аудитор Департамента стратегического планирования и отчетности, Государственная аудиторская служба Украины

e-mail: kil1966@ukr.net

Data about authors

Irina Kreschenko,

Chief State Auditor of the Department of Strategic Planning and Reporting. State Audit Office of Ukraine

e-mail: kil1966@ukr.net