

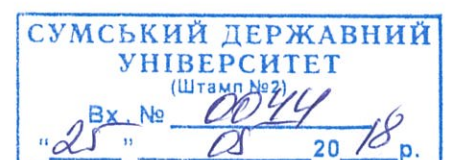
Відгук
офіційного опонента на дисертаційну роботу
Винниченко Наталії Володимирівни
на тему: “Трансформація бюджетного менеджменту в умовах ре-
формування сектору публічних фінансів в Україні”,
подану на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук
за спеціальністю 08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит

1. Актуальність теми дослідження.

Процес прийняття рішень щодо розподілу бюджетних коштів є одним із найважливіших елементів бюджетного процесу будь-якої країни, від якого у значній мірі залежить ефективність використання фінансових ресурсів уряду. Переважна більшість сучасних держав давно відмовилась від політики ручного та кон'юнктурного управління бюджетом, сформувавши ефективну систему вироблення пріоритетів використання бюджетних коштів. Така система дозволяє забезпечити оптимальний перерозподіл фінансових ресурсів в економіці держави, який би дозволив реалізувати пріоритетні завдання її соціально-економічного розвитку.

Україна у питанні розвитку бюджетного менеджменту відстає від тенденцій в економічно розвинутих країнах. Згідно зі світовими показниками ефективності врядування, Україна посідає доволі низьке місце у рейтингах конкурентоспроможності. Покращити позиції держави здатні такі фактори, як зниження адміністративного навантаження державного регулювання, підвищення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій. Результатом сучасного реформування сектору публічного управління та фінансів зокрема має бути така система державного управління, яка гарантує належне впровадження політичних рішень та правових норм, є прозорою, передбачуваною та клієнт орієнтованою, спрямована на стале економічне зростання і сприяє розвитку підприємництва та інвестицій. Окрім того, ознаками ефективності державного управління має бути раціональне використання фінансових та людських ресурсів, створення умов для самореалізації громадян і перетворення держави на привабливого та ефективного роботодавця.

Тому сьогодні на перший план виходить необхідність обґрунтування теоретичних та методологічних засад використання світового досвіду організації бюджетного менеджменту, розробки практичних підходів до застосування ефективних форм, методів та інструментів бюджетного менеджменту з метою підвищення ефективності функціонування сектору публічних фінансів в Україні.



2. Ступінь наукової розробленості проблеми.

Наукова проблема, вирішенню якої присвячена дисертаційна робота, є достатньо розробленою, що з однієї сторони – складає наукове підґрунтя для продовження наукового пошуку в заданому напрямку, а з іншого боку – узагальнення досягнень світової та вітчизняної економічної думки з даної проблематики свідчить, що, незважаючи на значну кількість наукових робіт, в розрізі проблеми, що розглядається в дисертаційній роботі, вони носять фрагментарний та незавершений характер і потребують комплексного та системного вирішення.

Питанням розробки теоретичних засад організації бюджетного менеджменту присвячені праці ряду відомих дослідників, зокрема Х. Бльохлігера, П. Діпа, Д. Кауфмана, Ф. Хенемана, А. Шика, Є. Балацького, Н. Виговської, О. Длугопольського, М. Єрмошенка, В. Опаріна, Н. Педченко, А. Ставицького, С. Фролова та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових розробок в зазначеній сфері, ця проблематика розглядається фрагментарно. Подальшого дослідження вимагає ряд питань, пов'язаних, зокрема, з удосконаленням концептуальних підходів забезпечення транспарентності в бюджетній сфері, дослідженням інструментарію оцінювання окремих аспектів процесу децентралізації, розвитком методології побудови системи фіскальних правил та системи фінансового вирівнювання.

Саме на вирішення цих важливих і актуальних наукових задач спрямоване дисертаційне дослідження Винниченко Н.В.

Тематика дисертаційного дослідження відповідає державним, галузевим та регіональним науковим програмам і темам.

Крім того, розробки дисертанта узгоджуються з загальними напрямками науково-дослідної діяльності Сумського державного університету Міністерства освіти і науки України. В межах теми “Сучасні технології фінансово-банківської діяльності в Україні” (№ держреєстрації 0103U006965) розроблено інтегровану дескриптивну концепцію трансформації бюджетного менеджменту; теми “Реформування фінансової системи України в умовах євроінтеграційних процесів” (№ держреєстрації 0109U006782) – систему фіскальних правил для України; теми “Конкурентоспроможність національної економіки в умовах євроінтеграції” (№ держреєстрації 0111U009459) – патерни побудови системи фінансового вирівнювання в Україні; теми “Формування системи забезпечення прозорості публічних фінансів як передумова боротьби з корупцією в Україні” (№ держреєстрації 0118U003585) – пріоритети забезпечення транспарентності бюджетного менеджменту.

3. Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій.

Наукові результати, висновки і рекомендації, викладені в дисертації, характеризуються високим рівнем обґрунтованості, є достатньо аргументованими, про що свідчить структурна побудова та зміст роботи, широкий перелік використаних літературних джерел з досліджуваної проблематики та обсяг проаналізованого фактичного матеріалу, законодавчих та нормативно-правових актів, статистичної інформації.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації, підтверджується широким переліком опублікованих робіт за темою дисертації та їх оприлюдненням на профільних науково-практичних конференціях.

Висновки являють собою логічно обґрунтований підсумок виконаної роботи та повністю відображають основні положення проведеного дослідження, а також можливі напрямки їхнього практичного застосування.

4. Повнота викладення основних результатів в опублікованих наукових працях.

Основні наукові положення, висновки і результати дослідження опубліковано в 48 наукових працях загальним обсягом 33,21 друк. арк., з яких особисто автору належить 28,83 друк. арк., серед яких: 8 монографій (з них 1 – одноосібна), 21 стаття у наукових фахових виданнях, 13 публікацій у міжнародних наукових виданнях та виданнях України, що входять до міжнародних наукометричних баз, 14 публікацій – у матеріалах наукових конференцій. Список основних праць наведено в авторефераті та в дисертації. Автореферат оформлений згідно з вимогами Міністерства освіти і науки України, у стислій формі передає основні положення дисертації, не містить інформації, яка не наведена в роботі.

5. Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Аналіз основних наукових гіпотез та результатів дисертаційного дослідження дають підстави стверджувати, що робота містить ряд важливих теоретичних і науково-методичних положень, які суттєво розвивають економічну науку про об'єктивні закони використання фінансових ресурсів країни, функціонування сектору публічних фінансів, спрямованість, інструментарій і ефективність бюджетного менеджменту в країні.

Наукові результати в узагальненому вигляді спрямовані на вирішення важливої наукової проблеми, що полягає в удосконаленні теоретико-методологічних засад, методичних і практичних рекомендацій щодо трансформації бюджетного менеджменту в контексті реформування сектору публічних фінансів в Україні. Наукові результати дисертаційної роботи, які

містять елементи наукової новизни, на наш погляд, доцільно згрупувати в три блоки.

Перший блок наукових результатів роботи містить здобутки дисертанта, що суттєво розширюють категоріально-понятійне поле дослідження бюджетного менеджменту. Так, зокрема, автором розвинуто наукові засади забезпечення прозорості бюджетного менеджменту, акцентуючи увагу на важливості досягнення прозорості як результатів бюджетного процесу, так і дій суб'єктів бюджетного механізму. Автор пропонує для цього застосовувати положення процесно-структурного підходу, виокремлює елементи прозорості (суб'єктів, об'єктів, процедур) та всі її типи (економічну, політичну, громадську, процедурну та інституційну) з урахуванням причинно-наслідкових їх взаємозв'язків з основними етапами бюджетного циклу, ключовими вимірами та інструментарієм забезпечення прозорості (стор. 95-105). Наведені положення суттєво розвивають концептуальні засади організації бюджетного менеджменту, його роль у соціально-економічному розвитку країни. Вони вносять узгодженість у теоретичні дослідження та підвищують визначеність щодо застосування відповідних методів і прийомів наукових досліджень тощо.

Другий блок наукових результатів роботи містить здобутки дисертанта щодо теоретичного обґрунтування концептуальних положень бюджетного менеджменту, підвищення ефективності та результативності його функціонування. Так, зокрема, автором:

- вперше пропонується концепція трансформації бюджетного менеджменту з метою подолання розриву між суспільними запитами до бюджетної сфери та цілями бюджетного менеджменту, забезпечення прозорого управління, відкритості бюджетного процесу. Для цього автор поєднує положення структурного підходу (враховує структуровані суспільні запити до управління бюджетними відносинами), процесного підходу (розподіляє завдання трансформації бюджетного менеджменту за етапами управлінського циклу: планування, організація та контроль) та результатного підходу (орієнтована на досягнення ключових таргетів ефективного функціонування сектору публічних фінансів) (стор. 80-89);
- розроблено пропозиції щодо реформування системи фіскальних правил в Україні шляхом формалізації рівня їх регламентації, умов поширення, процедур виконання, можливості скасування та обмеження дії, обґрунтування необхідності створення, складу, завдань та механізмів фінансування незалежної ради з розробки бюджетної політики як органу зовнішнього моніторингу дотримання фіскальних правил (стор. 261-290). Також автор зосереджується і на удосконаленні системи фінансового вирівнювання в Україні шляхом обґрунтування механізмів перерозподілу повноважень регулюючих органів, зростання рівня партисипативності,

врахування закордонного досвіду, моніторингу ефективності еквалізаційних процедур, зміни механізмів вирівнювання за доходами та видатками, використання структурних грантів (стор. 343-360);

- формалізовано основні умови та обмеження ефективного запровадження процесу фіскальної децентралізації за результатами моделювання причинно-наслідкових зв'язків між рівнями децентралізації доходів і витрат та системою індикаторів, які характеризують різні напрямки розвитку країн світу. Це дозволило сформулювати емпіричне підґрунтя оптимізації фіскально-бюджетних відносин (стор. 200-215);
- класифіковано системи фінансового вирівнювання на основі кластеризації країн світу на основі усереднених значень індикаторів їх регіонального і фінансового розвитку, а також побудови систем фінансового вирівнювання, що дозволило виокремити чотири патерни фінансового вирівнювання залежно від рівня фінансової автономії та субсидіарності місцевих бюджетів (стор. 319-340);
- виокремлено підходи до організації системи фіскальних правил у країні – ліберальних обмежень, помірною втручання та жорсткого регулювання та розроблено відповідний економіко-математичний інструментарій вибору оптимальної моделі. Це дозволило формалізувати умови застосування цих моделей залежно від фази економічного циклу та послідовність заходів при переході від однієї моделі до іншої (стор. 319-340);
- оцінено ефективність застосування фіскальних правил шляхом диференціації критеріїв для різних типів фіскальних правил із врахуванням інституційних та соціально-економічних умов розвитку країни, а також сукупного впливу національних та наднаціональних фіскальних правил. Це дозволило побудувати емпіричні функціональні залежності, які слугують науковим підґрунтям у процесі планування таргетів фіскальної політики (стор. 298-315).

Наведені положення суттєво розвивають теорію і практику організації та функціонування бюджетного менеджменту, підвищення ефективності функціонування його в цілому, а також його основних елементів. Ці методологічні узагальнення та методичні рекомендації призначені для використання в практиці розробки конкретних заходів, що визначатимуть розвиток сектору публічних фінансів в Україні в подальшому.

Третій блок наукових результатів роботи містить здобутки дисертанта щодо формування методологічного забезпечення обґрунтування основних процесів бюджетного менеджменту, в тому числі фіскальної децентралізації та фінансового вирівнювання. Так, зокрема, автором:

- науково-методичні підходи до оцінювання залежності динаміки ВВП на душу населення від рівнів децентралізації доходів та витрат, а також збалансованості управління ними на субнаціональному рівні з урахуванням макроекономічних умов розвитку країни, її інвестиційного та людського потенціалу, відкритості економіки. Це дозволило кількісно оцінити граничні рівні рі-

зних типів децентралізації, при яких досягається найвищий рівень економічного зростання для країн з різним рівнем економічного розвитку та фіскальної децентралізації в цілому (стор.162-180);

- побудовано систему мультифакторних функціональних залежностей, які враховують рівень валового регіонального продукту, інвестиційний та людський потенціал регіонів та рівень цінової стабільності в Україні, відображають адміністративно-територіальні зміни внаслідок військово-політичного конфлікту на Сході України. Це дозволило визначити мінімального граничний рівень децентралізації доходів для забезпечення позитивних темпів економічного зростання в Україні (стор. 180-200);
- науково-методичні підходи до оцінювання впливу транспарентності бюджетного менеджменту на якість публічного управління шляхом побудови регресійної моделі із випадковими ефектами на основі панельного аналізу міжнародної вибірки емпіричних даних. Це дозволило встановити пріоритетні напрямки забезпечення транспарентності (стор. 108-140);
- науково-методичні підходи до оцінювання впливу прозорості бюджетного процесу на показники виконання бюджету на основі аналізу панельних часових рядів ретроспективних статистичних даних для різних країн світу. Визначено макроекономічні умови, при яких вплив транспарентності на співвідношення державного боргу, доходів та витрат до ВВП в країні є позитивним (стор.108-140);
- розроблено індикатор еквалізаційного ефекту для оцінювання ефективності системи фінансового вирівнювання та виявлено фактори, які зменшують та посилюють нерівномірність розподілу доходів місцевих бюджетів в Україні, а також кількісно оцінено силу їх впливу на рівень еквалізаційного ефекту (стор. 298-319) ;
- науково-методичні підходи до оцінювання транспарентності бюджетного менеджменту на місцевому рівні шляхом оцінювання критеріїв щодо доступності інформації про місцеві бюджети, наявності та періодичності публікації бюджетних документів, повноти розкриття бюджетних показників, розкриття інформації про активи у розпорядженні органів місцевого самоврядування, громадської участі в бюджетному процесі (стор.142-155).

Наведені положення суттєво розвивають теорію і практику бюджетного менеджменту, дозволяють визначити оптимальні характеристики основних процесів управління фінансовими ресурсами країни, забезпечити узгодженість бюджетного менеджменту зі стратегічними напрямками розвитку країни.

6. Практичне значення результатів дисертаційного дослідження.

Основні наукові положення дисертаційного дослідження доведено до рівня методичних розробок і практичних рекомендацій, що у комплексі формують підґрунтя для підвищення ефективності бюджетного менеджменту на засадах

прозорості та відповідальності. Запропоновані в роботі методологічні узагальнення та методичні рекомендації призначені для використання в практиці формування стратегії і тактики управління фінансовими ресурсами країни, для побудови цілісної системи забезпечення її ефективної реалізації, у процесі досягнення цілей соціально-економічного розвитку країни.

Результати роботи використано в діяльності установ державного та громадського сектору, що підтверджується відповідними документами, які містяться в додатку до дисертації: Міністерство фінансів України (довідка від 12.04.2018 № 24000-03-10/10061); Комітет з питань бюджету Верховної Ради України (довідка від 05.05.2018 № 04-13/10-768(95144)); Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування “Асоціація сільських селищних рад та об'єднаних громад України” (довідка від 12.12.2017 № 103/017); Інститут бюджету і соціально-економічних досліджень (довідка від 28.11.2017 № 114); Фундація польсько-української співпраці “ПАУСІ” (довідка від 15.12.2017 № 172); Миргородська міська рада Полтавської області (довідка від 03.05.2018 № 896/01-35), Чернігівської міська рада (довідка від 15.12.2017 № 01/2881). Результати дисертаційної роботи використовуються у навчальному процесі Сумського державного університету Міністерства освіти і науки України в межах курсів “Публічні фінанси”, “Місцеві фінанси”, “Бюджетна система” (акт від 02.10.2017).

7. Дискусійні положення та недоліки дисертаційного дослідження.

В цілому позитивно оцінюючи наукове та практичне значення одержаних автором результатів, слід вказати на деякі дискусійні положення, що мають місце в дисертаційній роботі:

1. Автор одним із викликів розвитку сфери публічного управління зазначає підвищення продуктивності надання суспільних послуг. Однак, недостатньо чітко проведено зв'язок цього таргету з бюджетним менеджментом та його трансформацією, що викликає певну інформаційну колізію.
2. В межах аналізу категоріально-понятійного апарату дослідження бюджетного менеджменту доцільним було б проведення аналізу такої категорії як публічні фінанси, та встановлення чітких взаємозв'язків між функціонуванням сектору публічних фінансів та бюджетним менеджментом.
3. У другому розділі дисертації автор за результатами моделювання ідентифікував пріоритетні напрямки забезпечення транспарентності бюджетного менеджменту – стабільність та обґрунтованість бюджету, а також відкритість доходів бюджету. Робота значно б виграла за умови розробки ряду практичних рекомендацій щодо забезпечення цих напрямків в Україні.

4. Автор у третьому розділі дисертації зазначає, що наслідки фіскальної децентралізації для економічного зростання суттєво залежать від специфічних економіко-політичних, соціальних та інституційних умов в кожній країні. При цьому надалі під час перевірки цієї гіпотези контрольними змінними при моделюванні стали параметри, які враховують макроекономічні умови розвитку країн (дефіцит бюджету, рівень державного боргу, цінову стабільність), інвестиційний та людський потенціал, відкритість економіки. Наскільки контрольні змінні відображають економіко-політичні, соціальні та інституційні умови країни?
5. Зауваження до четвертого розділу дисертаційного дослідження. Наскільки доречним було виокремлення двох сценаріїв під час оцінювання ефективності застосування фіскальних правил для 41 країни світу за 1985–2015 рр., зокрема врахування лише один фіскального параметру (наявність у країні відповідного фіскального правила) та врахування всього комплекс параметрів, узагальнених індикатором IFR?
6. Наскільки узгоджуються пропозиції автора щодо реформування системи фіскальних правил в Україні на засадах моделі жорсткого регулювання з поточним пріоритетами бюджетної політики в Україні та Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки?
7. Для оцінювання ефективності систем фінансового вирівнювання в різних країнах світу було обрано 20 країн-членів ОЕСР. Чим був обумовлений вибір саме цих країн?

Однак висловлені побажання та зауваження не применшують високий науково-теоретичний та прикладний рівень проведеного здобувачем дослідження.

8. Загальна оцінка дисертації та її відповідність встановленим вимогам Міністерства освіти і науки України.

Автором виконано ретельне дослідження бюджетного менеджменту з метою забезпечення його ефективного розвитку і функціонування в умовах реформування сектору публічних фінансів в Україні та підвищення якості державного управління. У роботі достатньо уваги зосереджено на удосконаленні підходів та інструментарію бюджетного менеджменту шляхом обґрунтування нових теоретичних і методичних засад використання інструментарію управління публічних фінансів.

Вищезазначене дає підстави стверджувати, що дисертація Винниченко Наталії Володимирівни на тему: “Трансформація бюджетного менеджменту в умовах реформування сектору публічних фінансів в Україні” являє собою завершену наукову працю, спрямовану на вирішення актуальної проблеми розвитку теоретико-методологічних засад, методичних і практичних рекомендацій щодо трансформації бюджетного менеджменту в Україні.

Тематика дисертаційного дослідження є актуальною і відповідає пріоритетним напрямкам державної політики України та науковим програмам національного та місцевого значення. Тема та зміст дисертаційної роботи відповідають паспорту спеціальності 08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит. Робота відповідає вимогам п.п. 9, 10, 12, 13, 14 Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Винниченко Наталія Володимирівна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

Офіційний опонент,
Професор кафедри фінансів,
банківської справи та страхування
Чернігівського національного
технологічного університету
Міністерства освіти і науки України
доктор економічних наук

О.В. Абакуменко

Підпис Абакуменко О.В. підтверджую
Перший проректор
Чернігівського національного
технологічного університету



О.О. Новомлинець